

Universidade de Lisboa



Faculdade de Direito



Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses

Responsabilidade Criminal das Pessoas Coletivas Públicas
Âmbito e limites

Delfina Inácio Pereira

Janeiro de 2020

Universidade de Lisboa

Faculdade de Direito



Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses

Responsabilidade Criminal das Pessoas Coletivas Públicas
Âmbito e limites

Orientadora: Professora Doutora Helena Morão

Mestrando: Delfina Inácio Pereira, n.º 21004

Aos meus pais,
Ao meu marido,
Ao meu irmão e ao meu sobrinho.

Índice

Notas de Leitura.....	5
Lista de abreviaturas e siglas principais.....	6
Resumo.....	7
Introdução.....	9
 I - Origem e fundamentos da responsabilidade criminal das pessoas coletivas públicas.....	11
1. Direito Nacional.....	11
 II - Exclusão da responsabilidade criminal do Estado e demais Entidades Públicas	20
1. Direito Comparado.....	20
2. Discrepâncias entre o regime geral e os regimes especiais	22
3. Aplicação do artigo 11º, nº 2 e nº 3 (revogado) do CP	25
3.1. Lei nº 59/2007, de 4 de setembro.....	25
3.2. Lei nº 30/2015, de 22 de agosto.....	35
3.3. Conceito de entidade pública.....	39
3.4. Conceito de utilidade pública.....	43
3.5. Conceito de prerrogativas de poder público (<i>ius imperium</i>)	46
 III - Questões sobre a (in)constitucionalidade do critério de isenção de responsabilidade criminal das pessoas coletivas públicas.....	49
 IV - Decisão da Jurisprudência Nacional	54
1.1. Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 13/06/2018.....	54
 Conclusões.....	57
Bibliografia.....	64
Jurisprudência.....	71
Páginas de Internet.....	72

Notas de leitura

- O presente trabalho encontra-se redigido de acordo com a legislação em vigor e de acordo com as exigências do novo acordo ortográfico. Contudo, para uma reprodução fiel do conteúdo, os títulos das obras que tenham sido publicadas antes do novo acordo, bem como qualquer citação de texto que integre as mesmas, respeitarão a respetiva redação;
- Na lista de abreviaturas e siglas principais, somente se faz menção às que foram utilizadas nesta dissertação com maior frequência;
- Quando uma obra é citada pela primeira vez, faz-se alusão ao autor, ao título da obra, ao ano da sua publicação e à editora. Numa segunda vez, apenas se faz referência ao autor e à sua obra;
- Na bibliografia final, será feita referência a todas as obras consultadas e citadas ao longo da dissertação;
- Toda a jurisprudência nacional ou internacional consultada será identificada, ao longo da dissertação, e, no índice de jurisprudência, através do tribunal, número do processo, data do acórdão e o local onde a mesma foi consultada;
- Todas as traduções presentes na dissertação são da minha autoria.

Lista de abreviaturas e siglas principais

CP – Código Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

CPP – Código do Processo Penal

RGIT – Regime Geral das Infrações Tributárias

DL – Decreto-Lei

TC – Tribunal Constitucional

TR – Tribunal da Relação

Cfr. – Conferir

MP – Ministério Público

RGIMOS – Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social

P. – Página

PP. – Páginas

Resumo

A presente dissertação tem como objetivo abordar a exclusão da responsabilidade criminal das pessoas coletivas públicas, no ordenamento jurídico português, em especial no artigo 11º, n.º 2 do Código Penal (doravante designado CP).

Este trabalho divide-se em três partes.

Quanto à primeira parte desta dissertação, pretende-se analisar a introdução da responsabilidade criminal das pessoas coletivas no ordenamento jurídico penal português, em virtude da sua expressa consagração e posterior transposição para o direito interno, quer das Decisões internacionais quer da União Europeia, aprovadas neste âmbito. Aborda-se também diversos ordenamentos jurídicos europeus, onde a responsabilização das pessoas coletivas encontra provimento ou, pelo contrário, nem sequer é tida em conta.

Na segunda parte desta dissertação, propõe-se analisar a previsão da responsabilidade penal das pessoas coletivas no CP português. Inicialmente, impõe-se analisar as discrepâncias entre os regimes especiais e pretende-se referenciar as diversas teorias quanto aos critérios de imputação de responsabilidade dos entes coletivos, concluindo pelo que é adotado no ordenamento penal português. Posteriormente, será feita uma abordagem ao regime geral do artigo 11º do CP, imputando a responsabilidade criminal das pessoas coletivas, segundo diversos pressupostos, materiais ou formais.

Por fim, na terceira e última parte da dissertação, desenvolver-se-á com maior detalhe a exclusão da responsabilidade criminal das pessoas coletivas públicas, utilizando, nomeadamente, para a posição sustentada, o enquadramento provido pelo direito administrativo. Importa ainda referenciar a possível violação de diversos princípios constitucionais. Uma vez que o tema em análise gera diversos problemas de densificação quanto a diversos conceitos, considera-se fundamental recorrer a decisões da jurisprudência nacional.

Palavras chave: responsabilidade criminal; entidades públicas e pessoas coletivas

Abstract

The present dissertation aims to address the exclusion of criminal liability of public entities, in the Portuguese legal system, especially in article 11 no. 2 of the CP.

This essay will be divided into three parts.

For the first part of this dissertation, it's intended to specify the introduction of criminal liability of collective persons in the Portuguese criminal law, that is expressly consecrated and subsequent transposed into national law from the international Decisions drawn up for this purpose by the European Union. It's also addressed several European legal systems, where the liability of collective persons is foreseen or, on the contrary, not even considered.

In the second part of this dissertation, it's proposed to analyze the prediction of criminal liability of legal persons in the Portuguese Penal Code.

Initially it is necessary to analyze the discrepancies between the several existing special regimes. Then it's intended to refer the imputation criteria for responsibility of collective persons in the various theories, concluding with what is used in Portuguese criminal law. Subsequently, an approach will be taken to the general regime of the article 11 of the CP, imputing criminal liability of collective persons, according to different material or formal assumptions.

In the third and last part of this dissertation, it will be developed with a greater detail the exclusion of criminal liability of public entities, namely using the concepts of administrative law for the supported position and the important reference to a possible violation of the constitutional principles. Since the subject under analysis generates several problems of densification between the various concepts, it is essential to use the decisions of national jurisprudence.

Keywords: criminal responsibility, public entities and legal persons

Introdução

O tema da presente dissertação surgiu no interesse da matéria lecionada na disciplina de Direito Penal IV, do Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses. Bem como a nova alteração ao Código Penal, através da Lei 30/2015, de 22 abril, ao artigo 11º.

Verificamos que ao longo do tempo, surge uma nova criminalidade económica, imposta pela crescente globalização, terrorismo e liberdade do comércio mundial, urge criar novas estratégias preventivas pelos Estados, de forma a travar esta tendência.

É visível ao nível internacional, através das diversas Convenções e Decisões-Quadro, pela União Europeia, as medidas adotadas por estes, de modo a reverter este fenómeno mundial da criminalidade económica. Impondo aos diversos Estados a adoção de diversas medidas, transcrevendo as diretivas internacionais para o direito interno, aplicando assim mecanismos que impõem responsabilidade criminal às pessoas coletivas públicas e privadas.

Faremos um breve enquadramento, no primeiro Capítulo, acerca da introdução do instituto da responsabilidade criminal das pessoas coletivas em geral, no ordenamento jurídico português.

Contudo, veremos que o caminho foi bastante turbulento. A doutrina divide-se sobre a possibilidade se poder ser imputado um ilícito-típico a uma pessoa jurídica. Neste sentido, existiu a necessidade de criar critérios de isenção de imputação do facto à pessoa coletiva pública, algo que tem sido bastante discutido. Qual a utilidade e necessidade de criação do critério de exclusão adotado pelo artigo 11º nº 2 do CP?

A alteração ao artigo 11º do CP, através da Lei nº 30/2015, veio alterar o paradigma até então adotado pelo legislador penal quando ao âmbito de aplicação do critério de isenção da responsabilização criminal das entidades públicas. Ou então continua a ser o mesmo previsto na Lei nº 57/2007, apenas se refinou as expressões utilizadas pelo legislador.

Ao longo da dissertação iremos deparar-nos com diversos problemas ao nível da interpretação das normas penais. Poderá ser responsabilizado criminalmente o Estado ou as demais entidades públicas no exercício de prerrogativas de poder público ou, por fim, as organizações internacionais de direito público?

A esta questão incide argumentos a favor e argumentos contra. Verificamos que o legislador penal adotou, no artigo 11º nº 2 do CP, um critério que isenta qualquer responsabilização criminal de todas as entidades acima referenciadas.

Antes da nova alteração do CP pela Lei 30/2015, o artigo 11º previa no seu nº 3, clarificar a definição para pessoas coletivas públicas. Entretanto com esta alteração, viu-se revogado o nº 3 do artigo 11º, e o artigo 11º nº 2 aboliu a expressão “*outras pessoas coletivas públicas*”, introduzindo um novo conceito de pessoas coletivas públicas no exercício de prerrogativas de poder público – conceito este bastante difícil de delimitar, uma vez que são inúmeras as entidades a quem a Administração atribui este poder soberano.

Recorremos a conceitos presentes no Direito Administrativo para melhor compreensão deste conceito de prerrogativas de poder público, bem como entidade pública e conceito de utilidade pública. E faremos auxílio do Direito Administrativo, sempre que for necessário argumentar acerca da concordância com o critério de isenção previsto no artigo 11º nº2 do CP.

Procederemos a uma análise de direito comparado, referindo alguns ordenamentos jurídicos europeus que adotam, ou não, o mesmo critério, quanto a exclusão das pessoas coletivas públicas de qualquer responsabilidade criminal.

A exclusão pelo CP da responsabilidade criminal das pessoas coletivas públicas, levanta problemas ao nível da violação de princípios constitucionais vigentes no nosso ordenamento jurídico português, nomeadamente a possibilidade de violação de um princípio fundamental, o princípio da igualdade, previsto no artigo 13º da CRP. Pois, em regime especial, algumas destas entidades podem vir a ser responsabilizadas pelas infrações cometidas, como também a violação de princípios da livre concorrência, pois que uma entidade privada a quem foi concedido prerrogativas de poder público, poderá ter diversos privilégios, em detrimento de outras entidades a quem não lhe foi concedido esse poder. Sobre este assunto, ainda são escassos os casos sujeitos a decisão jurisprudencial. Faremos uma breve análise de um acórdão que achamos que terão alguma relevância para o tema em análise.

Esta dissertação consiste numa tentativa de delimitar alguns conceitos e apresentar algumas soluções para esta problemática, apontadas pela doutrina, no sentido de colmatar o silêncio do CP nesta matéria.

I – Origem e fundamentos da responsabilidade criminal das pessoas coletivas públicas

1. Direito Nacional

JOÃO DE CASTRO MENDES¹ expressa que pessoa coletiva é uma *“organização destinada à prossecução de fins ou interesses, a que a ordem jurídica atribui a suscetibilidade de ser titular de direitos e obrigações”*, acrescentando JORGE DOS REIS BRAVO² que as pessoas coletivas são *“entidades formalmente instituídas (...), que assumem personalidade jurídica distinta e autónoma da dos seus fundadores, administradores, sócios, associados ou representantes”*, como, por exemplo, as sociedades comerciais, as fundações, as pessoas coletivas religiosas e os agrupamentos complementares de empresas.

Esta é a ideia vincada no Código Penal de 1852, referindo no seu artigo 22º que *“somente podem ser criminosos os indivíduos que têm a necessária inteligência e liberdade”*. No mesmo seguimento, o CP de 1886, continua a afirmar, que só as pessoas individuais poderiam ser alvo de punição penal, uma vez que só a estes é admitida a *“necessária inteligência e liberdade”*, artigo 26º. Também o artigo 28º estabelecia que *“a responsabilidade criminal recai única e individualmente nos agentes dos crimes”*, e o artigo 123º previa que *“as penas não passarão, em caso algum, da pessoa do delinquente”*, estando sempre presente na punição penal, o carácter individual³.

Com a entrada em vigor do CP de 1982, foi estabelecido no artigo 11º, a seguinte redação: *“salvo disposição em contrário, só as pessoas singulares são susceptíveis de responsabilidade criminal”*. Admite, portanto, excecionalmente, e previsto em lei especial, a responsabilidade criminal das pessoas coletivas. No entanto, apesar de não se encontrar diretamente consagrada a responsabilidade criminal das pessoas coletivas, este CP regulava o instituto da atuação em nome de outrem, no artigo 12º, responsabilizando

¹ MENDES, João de Castro, *Teoria Geral do Direito Civil*, Vol. I, Lisboa, AAFDL, 1978, p.470.

² BRAVO, Jorge dos Reis, *Direito Penal dos Entes Coletivos*, Coimbra Editora, 2008, p.150.

³ ASSUNÇÃO, Filipa Vasconcelos de, *A responsabilidade penal das pessoas colectivas - em especial a problemática da culpa*, Dissertação de mestrado, disponível online em <http://hdl.handle.net/10400.14/2390>, 2010, p.13-71.

criminalmente o titular do órgão ou o representante que tivesse atuado em nome do ente coletivo.

Até então a doutrina portuguesa sempre defendeu a insuscetibilidade de responsabilização criminal das pessoas coletivas, invocando, para isso, diversos argumentos, principalmente quanto à violação dos princípios fundamentais de Estado de direito, e em especial do direito penal, tais como: a própria natureza do ente coletivo – admitindo que as pessoas coletivas são meras realidades jurídicas e, por isso, exigem sempre a intervenção das pessoas humanas; a limitação da competência dos seus órgãos sociais impediria a prática de ilícitos típicos no âmbito das suas competências; o princípio da intransmissibilidade das penas criminais; no âmbito da prevenção geral e especial, os fins das penas não poderiam ser aplicados aos entes coletivos; e a tão discutida falta de capacidade de ação e culpa das mesmas⁴.

Contrariamente, ao longo das últimas décadas, tem a doutrina admitido a possibilidade de implementação no ordenamento jurídico português, da responsabilidade penal das pessoas coletivas, invocando para isso argumentos pragmáticos e sociais⁵. O princípio da justiça, foi invocado como argumento, no sentido de justificar esta punibilidade, uma vez que, responsabilizando o agente do crime, impunha a punição da pessoa coletiva, beneficiadora em última instância do ilícito.

Neste sentido, a Conferência de Diretores de Institutos de Investigação Criminológica, no seu artigo 12^a, publicada pelo Conselho da Europa, “*se a criminalidade de colarinho branco se desenvolve e adquire proporções que, em valor, ultrapassam, segundo os países, dez a cem vezes o que nos obstinamos a chamar de direito comum, não é somente a nossa terminologia que fracassa – é a nossa sociedade, é o nosso sistema económico que estão ameaçados*”⁶.

Em 1995, foi criado pelo Parlamento Europeu, um grupo de especialistas, reunindo Professores de Direito Penal e Processo Penal de diversos Estados-Membros, tendo como resultado, em 2000, o *Corpus Iuris* que contém diversas disposições penais para a proteção dos interesses financeiros em especial da União Europeia, ao criar novas

⁴ ASSUNÇÃO, Filipa Vasconcelos de, *A responsabilidade penal das pessoas...*2010, p.13, mencionando, Cairo da Mata, Marcello Caetano, Beleza dos Santos, Cavaleiro Ferreira e Eduardo Correia.

⁵ ASSUNÇÃO, Filipa Vasconcelos de, *A responsabilidade penal das pessoas...*2010, p.13, mencionando, Teresa Quintela de Brito, António Crespo Simões, Paulo Sousa Mendes, José de Faria e Costa e Figueiredo Dias.

⁶ ASSUNÇÃO, Filipa Vasconcelos de, *A responsabilidade penal das pessoas...*2010 p.30.

soluções para a possibilidade de consagração do princípio da responsabilidade criminal dos entes coletivos.

Consta da Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 98/X⁷ que a “*revisão procura fortalecer a defesa dos bens jurídicos, sem nunca esquecer que o direito penal constitui a ultima ratio da política criminal do Estado. Assim, de entre as suas principais orientações, destacam-se: a consagração da responsabilidade penal das pessoas coletivas, tida como indispensável para prevenir atividades especialmente danosas*”.

Começaremos por estabelecer, no que toca à responsabilidade criminal da pessoa coletiva, que a mesma incide sobre a “*criminalidade que respeita à actividade da sociedade (ou outra pessoa coletiva) na prossecução do seu objecto social e que, segundo a nossa lei, responsabiliza os titulares dos seus órgãos e dos seus representantes, enquanto agentes, por actuação em nome e no interesse dela, e, em certas circunstâncias e matérias, também cumulativamente a própria sociedade*”⁸.

Até à entrada em vigor da alteração ao Código Penal, com a Lei nº 57/2007, os diplomas que preveem a responsabilidade das pessoas coletivas, encontravam-se previstos nas leis penais extravagantes, sendo aí referido que as pessoas coletivas e entidades equiparadas são destinatários dessas normas penais, sem nunca estabelecer quaisquer limitações quanto ao seu âmbito de aplicação. Estavam assim, nas leis avulsas, abrangidas todas as pessoas coletivas públicas e privadas sem exceções. Não estabelecendo, no entanto, um princípio geral da responsabilidade criminal das pessoas coletivas no CP, mas consagrava o princípio geral da responsabilidade contraordenacional dos entes coletivos, consagrando a responsabilidade criminal das pessoas coletivas em certas áreas delimitadas de criminalidade.

De acordo com PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE⁹, “*as pessoas coletivas e entidades equiparadas são fruto da vontade de homens e, nessa medida, podem constituir um objeto de censura ético-penal. Não se trata de uma responsabilidade por facto de outrem, mas antes uma verdadeira responsabilidade autónoma e distinta da responsabilidade dos concretos homens e mulheres que compõem a pessoa coletiva ou*

⁷ Cfr. http://www.dgpj.mj.pt/sections/politica-legislativa/anexos/legislacao-avulsa/revisao-do-codigo-penal/downloadFile/attachedFile_f0/Proposta_de_Lei_98-X-2.pdf?nocache=1205856345.98

⁸ SILVA, Germano Marques da, *Responsabilidade penal das sociedades* ..., 2009, p.11

⁹ ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 3ª edição, Universidade Católica Editora, 2015, p.134 a 135.

entidade autónoma, decorrendo essa autonomia precisamente da livre conjugação das vontades de mais do que uma pessoa”, acrescentando que “a culpa é aplicada por analogia às pessoas coletivas e entidades equiparadas”¹⁰. Todavia, a responsabilidade criminal das pessoas coletivas e entidades equiparadas não exclui a responsabilização individual dos respetivos agentes que praticam os atos ilícitos.

Refere MÁRIO MEIRELES que “a assunção expressa da responsabilidade penal das pessoas colectivas trouxe, desde logo, um ganho de coerência sistemática; efectivamente, tal consagração era já uma realidade em diversos diplomas avulsos (...) pelo que continuar a fazer do direito penal de justiça em sede de livre actuação das entidades colectivas, sem consequências criminais, seria mesmo fazer perigar a “posição hierárquica” daquele, relativamente ao comumente designado direito penal secundário, onde a “atenção” e exigência dada à sua actuação, se revela precisamente através dessa responsabilização”¹¹.

Primariamente, GERMANO MARQUES DA SILVA¹², reconhece a responsabilidade criminal das pessoas coletivas, ao referir que “(...) em muitos casos a responsabilização das pessoas físicas que agem funcionalmente por elas não é suficiente para realizar os fins que o direito penal se propõe, somente os de prevenção, podendo mesmo essas entidades servir de instrumento de criminalidade a pessoas que se acobertem à sombra da sua estrutura e que, sendo responsáveis pela sua organização e os mentores da sua actividade, não assumem, porém, legalmente a sua administração, fazendo-se representar ou substituir por testas de ferro ou homens de palha.”

Contudo a lei 59/2007¹³, afastou definitivamente o princípio da “societas delinquere non potest” e introduziu, pela primeira vez, como acima se refere, o princípio geral da responsabilidade penal das pessoas coletivas no CP, tipificando um catálogo de crimes passíveis de serem imputados às pessoas coletivas no seu artigo 11º nº 2: maus

¹⁰ Partilham do mesmo pensamento, DIAS, Jorge Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral, Questões Fundamentais; A Doutrina Geral do Crime*, tomo I, Coimbra Editora, 2007, p. 298; COSTA, José de Faria, *A responsabilidade jurídico-penal da empresa e dos seus órgãos (ou reflexão sobre a alteridade nas pessoas colectivas à luz do direito penal)*, in RPCC, ano nº2, 1992, p. 551; SILVA, Germano Marques da, *Responsabilidade penal das sociedades e dos seus administradores e representantes*, Editorial Verbo, 2009, p. 274 -275.

¹¹ MEIRELES, Mário Pedro, *A Responsabilidade penal das pessoas colectivas ou entidades equiparadas na recente alteração ao Código Penal ditada pela Lei 59/2007, de 4 de setembro: algumas notas*, in revista *Julgar* nº 5, 2008, disponível em <http://julgar.pt/wp-content/uploads/2016/05/09-Mário-Pedro-Meireles-Resp-Penal-Pess-Coletivas.pdf>, consultado em 24 de agosto de 2017 p. 121 e ss.

¹² SILVA, Germano Marques da, *Responsabilidade penal das sociedades...*, 2009, p.115.

¹³ Introduziu a 23ª alteração ao CP.

tratos (artigo 152º-A), violação das regras de segurança (artigo 152º-B), escravidão (artigo 159º), tráfico de pessoas (artigo 160º), alguns crimes de natureza sexual (artigo 163º a 166º, sendo a vítima menor, e artigo 168º, 169º, e 171º a 176º), crimes de burla (artigo 217º a 222º), discriminação racial, religiosa ou sexual (artigo 240º), falsificação ou contrafação de documentos (artigo 256º), falsificação de notação técnica (artigo 258º), crime de falsificação de moeda e alguns crimes de perigo comum (artigo 262º a 283º e 285º), associação criminosa (artigo 299º), tráfico de influências (artigo 335º), desobediência (artigo 348º), violação de imposições proibições ou interdições (artigo 353º), suborno (artigo 363º), favorecimento pessoal (artigo 367º), branqueamento (artigo 368º-A) e corrupção (artigo 372º a 374º)¹⁴.

Questão pertinente é colocada ao nível da escolha dos crimes descritos no artigo 11º nº 2 do CP. Quais os critérios orientadores escolhidos pelo legislador, ao justificar a responsabilização das pessoas coletivas somente nos crimes catalogados no artigo acima identificado? Tratando-se de uma escolha de natureza algo incongruente.

O principal obstáculo à aplicação do instituto da responsabilidade penal das pessoas coletivas prendeu-se com o facto de, em relação a estas, não se poder formular um juízo de culpa, afirmando-se que a simples necessidade de se punir eficazmente o crime não poderia ditar, sem algo mais, a responsabilidade penal das pessoas coletivas, considerando que, no seio das organizações, é bastante frequente a criminalidade no âmbito económico. Deste modo, FIGUEIREDO DIAS¹⁵ procurou uma justificação material para a responsabilidade penal das pessoas coletivas na analogia entre a culpa das pessoas singulares e a culpa das pessoas coletivas que, como “*obras de liberdade*”, se podem substituir às pessoas singulares como centros de imputação.

No entanto, JOSÉ DE FARIA E COSTA, concebe a chamada “*analogia material dos lugares inversos*”, colocando em evidência que, se em relação aos menores, seja

¹⁴ O catálogo de crimes previsto no nº 2 do artigo 11º não coincide expressamente com o elenco de crimes descrito na Proposta de Lei n.º 98/X que esteve na base da Lei 59/2007, de 4 de Setembro. As diferenças entre a proposta de lei e a versão definitiva são pequenas e traduziram-se em acrescentar mais alguns crimes àquele catálogo, como é o caso dos crimes de burla (artigo 217º), burla qualificada (artigo 218º), burla relativa a seguros (artigo 219º), burla para a obtenção de alimentos, bebidas ou serviços (artigo 220º) – não se percebe por que razão a Proposta abrangia somente os crimes de burla informática e nas comunicações (artigo 221º) e de burla relativa a trabalho ou emprego (artigo 222º) ficando assim de fora todos os outras modalidades de Burla, incluindo o tipo matricial, e ainda do crime de procriação artificial não consentida (artigo 168º). Estas alterações tem a sua origem na discussão e votação na especialidade daquela Proposta como se poderá confirmar no Diário da Assembleia da República II, série A, n. 109/X/2, de 12 Julho de 2007, p. 3. (disponível em www.parlamento.pt).

¹⁵ DIAS, Jorge Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral, Questões Fundamentais...*, 2007, p. 295.

inegável a capacidade de agir, se exclui a possibilidade de os mesmos serem responsabilizados criminalmente, não haverá restrições em formular um raciocínio inverso, alargando a responsabilidade criminal à pessoas coletiva como uma extensão da culpa das pessoas físicas que a representam¹⁶.

Segundo JORGE DOS REIS BRAVO¹⁷, existiu a necessidade de reconsiderar o conceito de “*interesse público*” ou de “*bem comum*”, tendo em conta o que vem estabelecido nas Convenções internacionais de direito comunitário, e impondo a “*reelaboração, tendo em vista o que passam a ser, não as suas finalidades – que se manterão inalteradas, mas os seus meios, através do recurso a instrumentos jurídicos privatísticos para a sua realização*”¹⁸.

Surgiu assim, a trigésima quinta alteração ao CP, com a Lei 30/2015, de 22 de abril, no sentido de introduzir algumas alterações na legislação portuguesa em matéria do combate à corrupção.

A lei 30/2015 resulta de dois projetos de lei¹⁹ conjugados que visam dar satisfação a recomendações formuladas pelo GRECO, no quadro do II ciclo de avaliações mútuas sobre a aplicação da Convenção Penal do Conselho da Europa sobre a corrupção, assinada em Estrasburgo em 30 de abril de 1999²⁰. Na base da aprovação desta Convenção e, de acordo com o seu preâmbulo, encontramos diversos motivos, como a necessidade de prosseguir, com carácter prioritário, uma política penal comum, que constitua a proteção da sociedade contra a corrupção, através de medidas legislativas preventivas adequadas a cada situação; ainda no seu preâmbulo, todos os Estados-membros do Conselho da Europa, bem como os Estados signatários da Convenção, reforçam que a corrupção constitui uma ameaça ao Estado de direito, aos direitos do homem, corrompe os princípios da boa administração, da equidade e justiça social, coloca em perigo a estabilidade das instituições democráticas e os valores morais da sociedade, ao sublinhar que a eficaz luta

¹⁶ COSTA, José de Faria, *Noções Fundamentais de Direito Penal*, 2ª Ed., 2009, Coimbra Editora, p. 239-248.

COSTA, José de Faria, *A responsabilidade jurídico-penal da empresa e dos seus...*, 1998, p.507-514.

¹⁷ BRAVO, Jorge dos Reis, *Punibilidade vs. impunidade de “pessoas colectivas públicas”: A regra, a excepção e os equívocos – Um episódio da tensão entre o “público” e o “privado”*, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Ano 22, nº 3, julho - setembro, Coimbra Editora, 2012, p. 477-503.

¹⁸ BRAVO, Jorge dos Reis, *Punibilidade vs. impunidade de “pessoas colectivas públicas...*, 2012, p. 477-503.

¹⁹ 453/XII/3ª, da autoria do PSD, e o 601/XII/3ª do PS.

²⁰ Aprovada pela Resolução da Assembleia da República nº 68/2001 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República nº56/2001 (D.R. I-A, de 20/10/2001).

contra a corrupção passará por uma cooperação internacional penal intensificada, efetiva e célere. Cada Estado, como parte desta Convenção, deve adotar internamente as medidas legislativas ou outras necessárias para classificar como infrações penais, no direito interno, os crimes previstos na Convenção.

Consequentemente, o ordenamento jurídico português veio a consagrar a Convenção contra a corrupção. Através das Nações Unidas, no contexto da aplicação da Convenção de 31 de outubro de 2003, conhecida como Convenção de Mérida²¹, por ter sido assinada nesta cidade do México, em dezembro do mesmo ano. Segundo o artigo 1º, a Convenção de Mérida tem por objeto: reforçar e promover as medidas que visam prevenir e combater eficazmente a corrupção; facilitar, apoiar e promover a cooperação internacional e a assistência técnica em matérias de prevenção e de luta contra a corrupção, abrangendo a recuperação de ativos; e promover a responsabilidade, integridade e boa gestão dos assuntos e bens públicos.

No seu artigo 20º, refere que, sem prejuízo da Constituição, e dos princípios fundamentais de cada ordenamento jurídico, cada Estado deverá adotar medidas legislativas que sejam necessárias para qualificar como infração penal, quando o mesmo foi praticado intencionalmente, como por exemplo o enriquecimento ilícito, ou seja, o aumento significativo do património de um agente público, para o qual não se verifica justificação razoável, nem se equaciona o mesmo por conta do seu rendimento legítimo.

Também através da OCDE, no quadro da aplicação da Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais, adotada em Paris em 17 de dezembro de 1997²², no seu preâmbulo, foram indicadas diversas considerações, nomeadamente, a de que a corrupção é um fenómeno usual nas transações comerciais internacionais, incluindo no domínio das trocas e dos investimentos, ao suscitar graves preocupações políticas e morais, alterando a boa gestão dos negócios públicos e distorcendo as condições da concorrência internacional; e considera que é da incumbência dos Estados a luta contra a corrupção no quadro das transações comerciais internacionais.

No artigo 1º nº 1 desta Convenção, pode-se ler que *“cada uma das Partes tomará as medidas necessárias para que constitua, para qualquer pessoa, uma infração penal*

²¹ Aprovada pela Resolução da Assembleia da República nº 47/2007 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República nº 97/2007 (D.R. 1ª Série, de 21/09/2007).

²² Aprovada pela Resolução da Assembleia da República nº 32/2000 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República nº 19/2000 (D.R. I-A, de 31/3/2000).

nos termos da sua lei o facto intencional de oferecer, de prometer ou de atribuir uma vantagem, pecuniária ou outra, indevida, diretamente ou através de intermediários, a um agente público estrangeiro, em seu proveito ou em proveito de um terceiro, para que esse agente aja ou se abstenha de agir na execução de funções oficiais, tendo em vista obter ou conservar um contrato ou uma outra vantagem indevida no âmbito do comércio internacional”, ao que o n.º 2 acrescenta que “cada uma das Partes tomará as medidas necessárias para que constitua infração penal a cumplicidade num ato de corrupção de um agente público estrangeiro, nomeadamente por instigação, apoio ou autorização”.

Cabe referir que as alterações que a Lei 30/2015 introduziu respeitam ao Código Penal, à Lei relativa a crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos e de alto cargos públicos (Lei 34/87, de 16 de julho), à Lei respeitante à corrupção no comércio internacional e no setor privado (Lei 20/2008, de 21 de abril), à Lei respeitante à garantia de denunciante em matéria de corrupção (Lei 19/2008, de 21 de abril), e à Lei respeitante à corrupção na atividade desportiva (Lei 50/2007, de 31 de agosto)²³.

A alteração da redação do artigo 11º do CP vem no seguimento de recomendações da OCDE, no intuito de que todas as pessoas coletivas, incluindo as empresas propriedade do Estado e as empresas controladas pelo mesmo, possam ser criminalmente responsáveis pelo crime de corrupção ativa no comércio internacional (artigo 7º da Lei 20/2008). É neste seguimento que vai o conceito de “pessoa coletiva” adotado no artigo 1º, alínea d) da Convenção Penal do Conselho da Europa contra a corrupção, segundo o qual “*entende-se por [pessoa coletiva] qualquer entidade que detenha esse estatuto nos termos do direito interno aplicável, com exceção do Estado ou de outras entidades públicas no exercício de prerrogativas de poderes públicos e das organizações internacionais públicas*”²⁴.

Por fim, a Lei 30/2015 adicionou os crimes de peculato e peculato de uso (artigo 375º e 376º do CP) ao rol dos crimes pelos quais as pessoas coletivas podem ser criminalmente responsáveis²⁵.

²³ SIMÕES, Euclides Dâmaso, *Breves notas à Lei 30/2015, contra a corrupção*, in Revista Julgar, 2015 disponível em http://julgar.pt/wp-content/uploads/2015/04/20150425-ARTIGO-JULGAR-Breves-Notas-Lei-30_2015-contra-a-corrupção-Euclides-Dâmaso-Simões.pdf, consultada em 15 novembro de 2018.

²⁴ Cfr. http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_penal_sobre_corrucao.pdf

²⁵ ALMEIDA, Miguel Santos, *Alterações relevantes em matéria penal*, Sérvulo, 2015. disponível em

Neste seguimento, nada proíbe que um Estado de Direito democrático, o qual tem como principal tarefa respeitar os direitos e liberdades fundamentais, como também prosseguir a sua verdadeira efetivação, no âmbito jurídico-penal delimitado, abranja ao instituto da responsabilidade criminal das pessoas coletivas, em benefício da proteção dos bens jurídicos mais importantes, e cuja proteção seja indispensável ao livre desenvolvimento da personalidade humana.

II- Exclusão da responsabilidade criminal do Estado e demais Entidades Públicas

1. Direito Comparado

Importa observar quais as opções legislativas adotadas pelos mais variados ordenamentos jurídicos europeus.

No direito europeu as Recomendações do Conselho da Europa tiveram grande importância. Começando com as problemáticas ambientais, na Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa, de 27 de janeiro de 1999, e na Convenção sobre o Cibercrime, de 23 de novembro de 2001.

Ainda que estas Recomendações fossem um incentivo para a responsabilidade criminal coletiva, cabia a cada Estado adaptar estas diretrizes a cada ordenamento jurídico.

Em termos de direito comparado, podemos dizer que o primeiro Estado-Membro da União Europeia a consagrar a responsabilidade criminal das pessoas coletivas no Código Penal foi a Holanda, admitindo, inclusive, a responsabilidade criminal das pessoas coletivas de direito público, incluindo o próprio Estado – a título de exemplo: o controverso Caso *Volkel*, tendo sido condenado o Estado Holandês, em primeira instância, estando em causa um crime contra o ambiente; decisão esta revogada posteriormente por um Tribunal superior, sem que nenhuma pena lhe tenha sido imposta²⁶. Estabelecendo os tribunais holandeses a possibilidade de condenação do Estado, mesmo que simbolicamente²⁷.

Em França, desde 1994 é reconhecida a responsabilidade criminal das pessoas coletivas, quer estas sejam de direito público ou direito privado, com exceção do Estado, segundo o seu artigo 121º nº 2 do Código Penal Francês. Contudo, JORGE DOS REIS BRAVO acrescenta que, apesar do Estado estar excluído desta responsabilidade, as *“pessoas coletivas públicas de base territorial podem, no entanto, ser responsabilizadas penalmente, no caso de se tratar de infrações cometidas no exercício de atividades suscetíveis de integrar o objeto de delegação de serviço público, reconhecendo aí uma capacidade de delinquir, derivada de uma capacidade de formar e formular uma vontade*

²⁶ DOELDER, V.H de, *Criminal liability of corporations – Netherlands*, 1996, p.298-299.

²⁷ BANDEIRA, Gonçalo Melo, *Responsabilidade penal económica e fiscal dos entes coletivos, à volta das sociedades comerciais e sociedades civis sob a forma comercial*, Almedina, 2004, p.277-278.

unitária, para além, de em termos criminológicos, disporem de um grande poder de influência em setores de importância nuclear, como os do ambiente”²⁸.

Em Espanha, com a entrada em vigor da *Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio*, foi introduzido o artigo 31 *bis* do Código Penal Espanhol, estabelecendo, pela primeira vez, que a responsabilidade criminal das pessoas coletivas deve ser apurada de forma independente e direta dos seus dirigentes ou administradores. À semelhança do modelo português de responsabilização criminal das pessoas coletivas, surgiu a *Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo*, que introduz algumas modificações, sobretudo ao nível técnico.

Encontramos também previsto no Código Penal Espanhol, no artigo 31 *bis* nº 5, a exclusão da responsabilidade criminal do Estado, das administrações públicas territoriais e institucionais, dos organismos, das agências e empresas públicas, organizações internacionais de direito público e outras entidades que exerçam poderes públicos de soberania, além das empresas mercantis públicas que executem políticas ou prestem serviços de interesse económico geral.

Por fim, mas não menos importante, o sistema alemão não só não admite no seu sistema penal a responsabilização das pessoas coletivas no geral, como tão pouco admite qualquer responsabilização para as entidades coletivas públicas, aferindo que é impossível a reprovação ético-social das mesmas e estabelece apenas multas aplicadas às pessoas coletivas de direito privado, no âmbito contraordenacional, por violação dos deveres de vigilância relativamente aos factos cometidos no âmbito da pessoa coletiva, impondo como regra geral a responsabilidade criminal dos titulares dos órgãos da própria pessoa coletiva²⁹.

²⁸ BRAVO, Jorge dos Reis, *Direito Penal de Entes...*, 2008, p. 148.

²⁹ Vide §§ 29, 30 e 130 da *OWiG (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, Lei alemã das contraordenações).

2. Discrepância entre o regime geral e os regimes especiais

O artigo 8º do CP dispõe a aplicação subsidiária do CP em detrimento da legislação penal avulsa. Este artigo suscita diversos problemas quer interpretativos quer aplicativos. Não pode entender-se que o silêncio deste artigo, ao referir “*salvo disposição em contrário*” signifique aplicação de legislação contrária às normas penais previstas no próprio CP. O artigo 8º do CP poderá indicar que, em toda a legislação extravagante que preveja a responsabilidade criminal das pessoas coletivas públicas, a exclusão do artigo 11º n.º 2 do CP é igualmente aplicável.

De acordo com JORGE DOS REIS BRAVO³⁰, “*não se divisa de justificação para uma abordagem diferenciada da questão consoante se estejam perante as áreas de incriminação do direito penal codificado, e demais regimes especiais avulsos que remetem para o critério geral*”.

A par do regime geral, previsto no artigo 11º do CP, referente à responsabilidade criminal das pessoas coletivas, existem alguns regimes especiais, nomeadamente o Regime Geral das Infrações Tributárias (Lei nº 15/2001, de 5 de junho - artigo 7º), Criminalidade Antieconómica e contra a Saúde Pública (DL n.º 28/84, de 20 de janeiro - artigo 3º) e o Código da Propriedade Industrial (aprovado pelo DL nº 36/2003, de 5 de março - artigo 320º), não tendo sido alterados pela Lei nº 59/2007.

Segundo o artigo 11º n.º 2 do Código Penal, está excluída a responsabilidade criminal do Estado, das pessoas coletivas no exercício de prerrogativas de poder público e das organizações internacionais de direito público. Contudo o mesmo não sucede nas leis extravagantes, não prevendo qualquer diferenciação quanto à imputação criminal. Assim, nestes regimes existe a possibilidade de responsabilização das pessoas coletivas, sociedades e meras associações de facto, sem prever qualquer regime desigualitário em função da natureza pública do agente do crime.

A título de exemplo, a questão da constitucionalidade formal e orgânica de um regime especial, nomeadamente do DL nº 28/84, de 20 de janeiro, acima referido, foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal de Justiça, no Acórdão de 27 de novembro de 1997. Entendendo que não existe qualquer objeção relativamente a uma pessoa

³⁰ BRAVO, Jorge dos Reis, *Punibilidade vs. impunidade de “pessoas colectivas públicas...* 2012, p. 500;

coletiva de direito público, no caso um município, poder ser objeto de um processo referente a crimes antieconómicos, em resultado do seu estatuto de pessoa coletiva de direito público. Entendimento, reforçado no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 24 de outubro de 2006, onde é admitida a possibilidade de um município poder ser acusado formalmente por um crime de fraude na obtenção de subsídio, não o tendo sido, referindo-se mesma a “*omissão de demanda criminal do Município*”³¹.

Podemos, assim, afirmar a diferenciação nos regimes atenta à possibilidade de responsabilidade criminal das pessoas coletivas públicas, uma vez que, por exemplo, uma entidade pública empresarial, segundo o artigo 11º nº 2, não poderá ser objeto de imputação criminal, se for dotada de *ius imperium*, por um crime de burla, previsto e punido segundo o artigo 217º do CP, mas essa mesma entidade poderá responder por um crime de burla tributária, previsto no artigo 87º do Regime Geral das Infrações Tributárias (Lei nº 15/2001, de 5 de junho).

JORGE REIS BRAVO³² refere que “*a subsistência de regimes especiais autónomos de responsabilidade penal de pessoas coletivas e entidades equiparadas, ou não remeter para o regime geral do CP, permite concluir que a exceção da punibilidade do Estado e demais pessoas coletivas públicas (...) não tenha o seu fundamento pela aplicação supletiva daquele regime, mas por outras razões, designadamente de natureza dogmática e político-criminal*” e acrescenta que “*é um dado incontroverso que algumas entidades que ficam subtraídas da responsabilidade penal, por via do sistema do CP, permanecerão submetidas a tal eventualidade no âmbito de áreas do direito penal secundário*”³³.

A ambivalência dos regimes faz com que a doutrina nem sempre tenha adotado posições constantes. Por exemplo, COSTA ANDRADE³⁴, considera que a diferenciação pode propiciar disparidades entre o regime previsto no Código Penal e nas leis extravagantes, “*podendo replicar em desigualdade e injustiça*”. Todavia, GERMANO

³¹ Cfr.

<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/67a409c9ba5c887380257264004eea4c?OpenDocument>

³² BRAVO, Jorge dos Reis, *Punibilidade vs. impunidade de “pessoas colectivas públicas...* 2012, p. 503.

³³ BRAVO, Jorge dos Reis, *Direito Penal de Entes...*, 2008, p. 178.

³⁴ ANDRADE, Costa, *Bruscamente no verão Passado, a reforma do Código Processo Penal – Observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente*, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 137, 2008, nº 3950, 2008, Coimbra Editora, p. 275.

MARQUES DA SILVA³⁵ defende que “*para a generalidade da actuação das pessoas coletivas públicas não basta a fiscalização política; é muito mais transparente e eficaz a fiscalização judiciária*”, aferindo o carácter especial da exclusão da responsabilidade criminal das pessoas coletivas públicas.

Tal como formulado no CP, a expressão “*pessoas coletivas públicas*” tem um alcance mais amplo no âmbito do direito penal secundário vigente, admitindo-se a punibilidade de algumas entidades coletivas de natureza pública, do que no âmbito do direito primário, em que poderiam beneficiar da isenção de responsabilidade, suscitando questões legítimas de respeito ou violação de princípios constitucionais de igualdade e de proporcionalidade. As comissões *ad hoc* e as heranças indivisas são exemplos de existência de responsabilidade no âmbito do direito penal tributário; e, contrariamente, não são passíveis de responsabilização no âmbito incriminatório do direito penal primário³⁶.

Uma tentativa de importação do conceito para as áreas de incriminação do direito penal extravagante, de maneira a alargar o âmbito de aplicação das exceções de punibilidade no CP, não parece coerente, pois que o regime geral do CP tem carácter excecional; a lei que procedeu à alteração do artigo 11º do CP alterou também outros diplomas avulsos, que consagram a responsabilidade das pessoas coletivas³⁷, na medida em que a natureza dos crimes poderá ser uma condição para a responsabilidade criminal. Nestes casos, é reconhecida a conformidade de tratamento, uma vez que a lei remeter para os termos gerais, que remete para a aplicação subsidiária do CP.

O intérprete terá uma primeira tarefa – identificar a natureza jurídica da pessoa coletiva – para, posteriormente, verificar se a mesma se encontra, ou não, abrangida pela exceção de punibilidade do CP ou por legislação secundária. Existirão entidades públicas que poderão responder criminalmente quando se tratar de infrações antieconómicas e contra a saúde pública, pois nestes regimes o legislador manteve os critérios de imputação, mas, quando se tratar de criminalidade adstrita a regimes alterados pela lei 59/2007, beneficiará da referida exceção de punibilidade.

³⁵ SILVA, Germano Marques da, *Responsabilidade penal das pessoas coletivas. Alterações ao Código Penal introduzidas pela Lei nº 59/2007, de 4 de setembro*, in Revista do CEJ, Jornadas sobre a revisão do Código Penal, nº 8, 1º semestre 2008, p. 72-73.

³⁶ ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *Comentário do Código Penal...* 2011, p 83.

³⁷ Nomeadamente, os regimes de punição de Tráfico e Consumo de Estupefacientes (artigo 33ºA), Lei de Combate ao Terrorismo (artigo 6º), Regime Jurídico das Armas e Munições (artigo 95º).

Assim, só a verificação casuística poderá perceber onde o legislador constou, ou não, a exceção de punibilidade criminal, valendo, em todo o caso, supletivamente, o regime previsto no CP, sempre que a lei especial remeter para os seus *termos gerais*.

Em suma, parece-nos existir uma necessidade de harmonizar os critérios estabelecidos de responsabilização opostos entre si, existindo a necessidade, por parte do legislador, de uniformização dos regimes do CP e de algumas leis extravagantes, evitando a criação de disparidades, por vezes afrontosas de aplicação dos regimes.

3. Aplicação do artigo 11º nº2 e nº 3 (revogado) do CP

3.1. Lei nº59/2007, de 4 de setembro

Em Portugal, foi criado, em agosto de 2005, o Conselho da Unidade de Missão para a Reforma Penal (UMRP). Foi criado na dependência direta do Ministro da Justiça, presidida pelo coordenador Dr. Rui Pereira, penalista, e por um Conselho que integrava vários representantes permanentes dos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público, Ordem dos Advogados, Polícia Judiciária, docentes universitários, como o Professor Doutor Damião da Cunha, Professor Doutor Paulo Pinto de Albuquerque e o Professor Doutor Paulo Sousa Mendes. A UMRP tinha como fim a conceção, apoio e desenvolvimento dos projetos de alteração da legislação penal, em especial, e sobre o tema que nos interessa a responsabilidade penal das pessoas coletivas.

Os seus trabalhos ficaram registados em atas tornadas públicas durante um certo período de tempo, onde se percebe de que maneira a responsabilidade penal das pessoas coletivas encontra diversos problemas quanto à sua concretização ao nível de apuramento de responsabilidade, expressado em diversas reuniões da UMRP, como a questão de a responsabilidade das pessoas coletivas prevista no artigo 11º do CP não se encontrar estabelecida de forma eficaz e funcional.

Nas reuniões seguintes, o penalista e coordenador da UMRP, RUI PEREIRA, passou a explicitar o articulado referente à responsabilidade penal das pessoas coletivas, referindo adoção do conceito de “*pessoa coletiva que ocupa uma posição de liderança*”, obrigando as entidades da pessoa coletiva a ter uma série de deveres, com a fiscalização dos atos praticados pelas pessoas singulares. Expressa que a exclusão prevista no artigo

11º do CP só se justifica pelo facto de não ter sentido exercer o poder punitivo nos casos do Estado, noutras pessoas coletivas públicas e em organizações internacionais de direito público.

PAULO SOUSA MENDES acrescenta o facto de existir a possibilidade de responsabilização da pessoa coletiva, não só por atos dos seus representantes, mas também por atos que não se consiga determinar a responsabilidade individual. Ou seja, a possibilidade de responsabilização direta da pessoa coletiva, nos casos em que por fatores inerentes à organização das pessoas coletivas ser impossível determinar o autor do facto.

PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE chamou a atenção para a necessidade de se especificar a expressão “*outras pessoas coletivas públicas*”, previsto no artigo 11º nº 2 do CP; facto tido em consideração, uma vez que esse conceito viria a ser densificado nas alíneas do nº 3 do artigo 11º do CP, agora revogado, de forma a fornecer um conceito mais preciso e exaustivo.

O mesmo autor acrescentou a necessidade de densificar a expressão “*poderes públicos*”, uma vez que não consta das Decisões – Quadro que abordam esta temática, onde fala em poderes soberanos ou poderes de Estado. Sugerido a substituição pela expressão “poderes de soberania”.

RUI PEREIRA, identificou que nenhuma das soluções apresentadas alargava a exclusão da responsabilidade penal às autarquias locais e regiões autónomas, defendendo que não devem ser sujeitas a responsabilidade penal todas as entidades que exerçam poderes de autoridade pública, as quais, nos termos de legislação proposta pelo Governo na altura, respondem no plano da atividade administrativa, jurisdicional, política e legislativa.

Neste sentido a Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 98/X³⁸, acrescenta que os objetivos da reforma ao CP, procuram fortalecer a defesa dos bens jurídicos, tendo bem presente que o direito penal constitui a *ultima ratio* da política criminal do Estado. Destaca-se de entre as principais orientações o facto da consagração da responsabilidade penal das pessoas coletivas, ser indispensável para a prevenção de atividades especialmente danosas.

Durante o percurso da reforma ao CP, diversas entidades formaram algumas considerações acerca dos objetivos da revisão ao Código. Entre elas, destacam-se o

³⁸ Cfr. http://www.dgpj.mj.pt/sections/politica-legislativa/anexos/legislacao-avulsa/revisao-do-codigo-penal/downloadFile/attachedFile_f0/Proposta_de_Lei_98-X-2.pdf?nocache=1205856345.98, consultado em 15 de dezembro de 2018.

Conselho Superior da Magistratura, questionando-se do porquê de algumas entidades, nomeadamente as concessionárias de serviços públicos, por exemplo a BRISA, empresa que controla as Estradas de Portugal, independentemente da sua titularidade, são excluídas da responsabilidade criminal.

Também a Procuradoria-Geral da República, teceu algumas considerações. Critica a inclusão do critério de isenção da responsabilidade penal das pessoas coletivas públicas e as entidades concessionárias de serviços públicos, uma vez que, poderá não estar em conformidade com o princípio da igualdade.

Por último, o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público refere que a possibilidade da responsabilização criminal das pessoas coletivas e entidades equiparadas, serem agentes ativos de práticas de crimes tipificados, é no seguimento de orientações do direito internacional, acrescentando que, as obrigações que daí decorrem não exigem incriminação, mas sim a sua responsabilização; responsabilização que poderia ter sido alcançada com os mesmos objetivos através do direito civil ou administrativo.

Para GERMANO MARQUES DA SILVA³⁹, tendo em conta a complexidade do instituto da responsabilidade criminal das pessoas coletivas aliada com uma pouca clareza aquando da articulação entre o CP e a legislação avulsa, poderão levar a que o regime penal seja *“fonte de muitas divergências de interpretação”*.

Também CARLOS ADÉRITO TEIXEIRA⁴⁰, reconhece a necessidade de acompanhar um “novo paradigma em matéria de responsabilidade penal”, o qual poderá ser essencial tendo em conta a sociedade atual, o contexto de globalização e de risco e as características cada vez mais modernas da criminalidade. Manifesta algumas reservas quanto à opção do legislador penal, pelo afastamento da penalização das pessoas coletivas públicas, embora poderá entender-se que *“são compreensíveis certas razões convocáveis em abono da solução adoptada e com apoios no Direito comparado”*.

Pode-se, assim, aferir, a partir deste breve resumo, o que sucedeu nas reuniões da UMRP, que posteriormente levou a alteração ao CP, com a lei 59/2007, de 4 de setembro, através do Projeto de lei nº 239/X de março de 2006.

³⁹ Monitorização da Reforma Penal: o processo de preparação e o debate público da reforma, 31 de janeiro de 2008, https://opj.ces.uc.pt/pdf/monitorizacao_reforma_penal-janeiro2008.pdf, consultado em 15 de janeiro de 2020.

⁴⁰ Monitorização da Reforma Penal: o processo de preparação e o debate público da reforma, 31 de janeiro de 2008, https://opj.ces.uc.pt/pdf/monitorizacao_reforma_penal-janeiro2008.pdf, consultado em 15 de janeiro de 2020.

Em suma, não foi tarefa fácil a criação do princípio geral da responsabilidade criminal e, ao longo dos tempos, fosse sendo alterado e melhorado.

Com a reforma de 2007, introduzida pela Lei nº 59/2007, de 4 de setembro, o legislador ao consagrar a responsabilidade penal das pessoas coletivas, não consagrou que todas elas fossem responsáveis criminalmente pela prática dos crimes tipificados no Código Penal; pelo contrário, excluía o Estado, outras pessoas coletivas públicas e Organizações internacionais de direito público⁴¹.

A previsão do critério de exclusão da responsabilidade criminal das pessoas coletivas públicas pelo legislador sempre causou grande discussão no seio da doutrina, mais especificamente a redação inicial do artigo 11º nº 3 do CP, entretanto revogado, uma vez que se encontrava previsto a definição do conceito de pessoas coletivas públicas estabelecido no nº 2 do mesmo artigo.

Ab initio, a inclusão no texto legal da definição de pessoa coletiva pública seria de aplaudir dada a dificuldade que o próprio conceito colocava na doutrina administrativa e constitucional. Tendo optado o legislador, em nome da segurança e certeza jurídico-penal, por definir o que entende por pessoa coletiva pública. Note-se que, para este conceito, seja importante a distinção entre pessoas coletivas públicas e pessoas coletivas privadas – questão abordada mais adiante.

O artigo 11º nº 3 do CP especifica quais as pessoas coletivas públicas abrangidas pela exceção: entidades públicas empresariais (alínea a); entidades concessionárias de serviços públicos, independentemente da sua titularidade (alínea b); e, por fim, as demais pessoas coletivas que exerçam prerrogativas de poder público (alínea c).

Questiona-se quais seriam as razões que levaram o legislador português a ter feito tal exclusão no Código Penal. A doutrina tem vindo a indagar algumas razões, para esta exclusão, abrangendo as entidades descritas no nº 3 – as quais iremos analisar daqui em diante – e tece diversas críticas da razão desta noção de pessoa coletiva pública ser um conceito extremamente amplo, gerando controvérsia no âmbito do Direito Administrativo – que voltaremos no ponto dois. Este conceito abrangia entidades públicas empresariais, as concessionárias de serviços públicos e todas as pessoas coletivas que atuassem no exercício de poderes públicos, possibilitando a que entidades públicas que atuassem nas vestes de direito privado pudessem, através deste nº 3, ficar impunes pela prática de crimes.

⁴¹ MEIRELES, Mário Pedro, *A Responsabilidade penal das pessoas colectivas ...*, 2008, p.124.

A definição de pessoas coletivas públicas, expressada no nº 3, adotava um critério funcional de identificação da natureza pública das entidades coletivas, ou seja, o legislador penal isenta as entidades que satisfaçam necessidades coletivas e exerçam tarefas públicas. O legislador estende tal isenção a todas as manifestações em que o Estado usa para a prossecução de tarefas que eram suas anteriormente, independente da natureza pública ou privada da pessoa coletiva.

No entanto, com o aparecimento de uma multiplicidade de formas organizativas de entidades públicas, torna-se difícil em fixar quais as que poderão beneficiar da exclusão prevista no nº 2 do artigo 11º do CP.

Para a compreensão da solução preconizada no artigo 11º do CP, ao excecionar de punibilidade as pessoas coletivas públicas, importa ter em conta as últimas décadas, que desencadearam o aparecimento de uma nova conceção funcional de serviço público.

A par com esta realidade o Estado passou a criar incentivos para a colaboração dos particulares na celebração de contratos de prestação de serviços públicos mediante controlo do Estado e concessão pública remunerada, permitindo a conceção funcional de serviço público, que este pudesse ser prestado, através de princípios concorrenciais, independentemente de serem entidades públicas ou privadas, atribuindo a essas entidades uma natureza mista, não existindo a predominância de uma matriz de direito público ou de direito privado e afastava-se, assim, definitivamente, *“a pretensão de identificar as entidades públicas em função da respetiva natureza formal ou, até, do ramo de direito de cada entidade obedece -, passando a abarcar as entidades instrumentalmente utilizadas pelo Estado para o exercício de funções de interesse público e para a prossecução das necessidades coletivas”*⁴².

As atividades consideradas prioritárias, como por exemplo a saúde e o ensino, poderão ser realizadas por entidades públicas, como por entidades privadas, admitindo-as como atividades de serviço público e *“assumindo o Estado as tarefas de incentivo, apoio, regulação e fiscalização relativamente a tais actividades”*⁴³.

A colaboração entre as entidades públicas e privadas, surgem desde a criação de entidades de capitais mistos a outras formas mais completas de parcerias público-privadas

⁴² SERRA, Teresa e SÁNCHEZ, Pedro Fernández, *A Exclusão de Responsabilidade Criminal das Entidades Públicas – Da Inconstitucionalidade dos nºs 2 e 3 do art. 11.º do Código Penal, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. IV*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Coimbra Ed., 2010, p. 83.

⁴³ ESTORNINHO, Maria João, *“Organização Administrativa da Saúde – Relatório sobre o Programa, os Conteúdos e os Métodos de Ensino”*, Almedina, 2008, p. 68-69.

(PPP), obrigando a redimensionar algumas questões como as relações que são estabelecidas entre o Estado e os estabelecimentos privados, como o caso das Empresas Públicas, as Entidades Públicas Empresariais, as Fundações Públicas em regime de direito privado e as Parcerias público-privadas.

O recurso a entidades privadas por parte do Estado surge da necessidade de suprir dificuldades ou cortes orçamentais, podendo-se compreender, de alguma maneira, a “*exclusão da responsabilidade criminal de alguns entes (formalmente) privados*”⁴⁴.

Independentemente na natureza destes estabelecimentos, estarão sujeitas também à aplicação do direito administrativo todos os que desempenham certas tarefas e atividades em certos setores.

Existe a tendência por parte do Estado, para alegadamente rentabilizar e reduzir os custos financeiros, de concessionar entidades de estatuto privado, para a exploração de serviços de entidades dotadas de personalidade e de direito público, utilizando modelos de gestão exclusivamente privados.

Estas entidades assumem uma natureza mista, uma vez, que obedecem a conceitos e princípios de gestão privada, mas são consideradas pessoas coletivas públicas segundo os diversos regimes jurídicos específicos de cada uma delas⁴⁵.

Importa analisar cada uma das alíneas do revogado nº 3 do artigo 11º do CP.

Em primeiro lugar, a alínea a), inclui as pessoas coletivas de base territorial, como as Autarquias Locais e as Regiões Autónomas, ou seja, “*pessoas coletivas a quem o Estado devolve parte dos seus poderes para a prossecução de fins públicos limitados a uma circunstância territorial*”⁴⁶.

Relativamente às entidades públicas de base territorial, “*as pessoas coletivas que o Estado cria e os serviços públicos aos quais confere personalidade jurídica autónoma face à sua, para uma maior eficiência na prossecução do interesse público*”⁴⁷ – onde estão incluídos os Institutos Públicos – entidades que, mantêm uma gestão de natureza burocrática, e as Entidades Público Empresariais – chamadas de Empresas Públicas.

⁴⁴ SERRA, Teresa e SÁNCHEZ, Pedro Fernández, *A Exclusão de Responsabilidade Criminal das Entidades Públicas...*, 2010, p. 84.

⁴⁵ Como por exemplo, o Decreto de Lei nº 558/99, de 17 de dezembro, onde se prevê a constituição de entidades públicas empresariais.

⁴⁶ SERRA, Teresa e SÁNCHEZ, Pedro Fernández, *A Exclusão de Responsabilidade Criminal das Entidades Públicas...*, 2010, p. 87.

⁴⁷ SERRA, Teresa e SÁNCHEZ, Pedro Fernández, *A Exclusão de Responsabilidade Criminal das Entidades Públicas...*, 2010, p. 87.

Segundo, FIGUEIREDO DIAS e FERNANDA OLIVEIRA, a base do nascimento das empresas públicas deve-se, sobretudo “à necessidade que por vezes o Estado tem de intervir na economia assumindo posição chave, isto é, estrategicamente fundamentais à necessidade de criação de um monopólio”⁴⁸.

Também as pessoas coletivas de base associativa estão incluídas na alínea a) do artigo 11º do CP, ou seja, “as pessoas coletivas vocacionadas para a prossecução exclusiva de fins de interesse público e que, ao contrário dos Institutos Público, assentam num agrupamento de indivíduos e não num substrato material”⁴⁹. São exemplos as Associações Públicas de Municípios ou Freguesias, e as entidades privadas, como as Ordens Profissionais.

No que respeita à análise da alínea b) do artigo 11º nº 3 do CP, este excluía a responsabilidade criminal das entidades concessionárias de serviços públicos, independente da sua titularidade. Para JORGE DOS REIS BRAVO⁵⁰, a alínea b) é “... merecedora de muitas reservas no que refere à sua legitimidade – eventualmente até sendo questionável a sua conformidade constitucional”, permitindo, “a exclusão da responsabilidade penal quando as empresas (sociedades anónimas) concessionárias de exploração dos mais diversos serviços públicos” em detrimento de outras que desenvolvem as mesmas atividades. Exemplos paradigmáticos de entidades concessionárias de serviços públicos, são, designadamente: a BRISA – concessionária de autoestradas; a Fertagus – concessionária da linha ferroviária da travessia da ponte 25 de abril, e a Lusoponte – concessionária das travessias rodoviárias nas pontes entre o Tejo.

Acrescenta JORGE DOS REIS BRAVO⁵¹, a possibilidade de realização de uma interpretação restritiva da alínea b) do artigo 11º, “no sentido desta apenas contemplar a exceção de punibilidade de uma entidade concessionária de um serviço público, desde que a atividade delituosa se possa considerar imediatamente inscrita no objeto da concessão (serviço público). Sempre que a atividade ilícita e penalmente relevante seja desenvolvida noutro âmbito de atividade – que não esteja dentro do objeto da concessão -, a entidade concessionária ficará (...) sujeita a responsabilidade criminal”.

⁴⁸ DIAS, Jorge de Figueiredo e OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito Administrativo*, 2ª Edição – Reimpressão, Centro de Estudos e Formação Autárquica, 2004, p.56.

⁴⁹ CUNHA, José Manuel Damião da, O conceito de funcionário, para efeito de lei penal e a “privatização” da Administração Pública. Uma revisão ao comentário ao art. 386º do Código Penal – Comentário Conimbricense do Código Penal, Coimbra Editora, 2008, pp. 70-71.

⁵⁰ BRAVO, Jorge dos Reis, *Direito Penal dos Entes Coletivos*, 2008, p.167.

⁵¹ BRAVO, Jorge dos Reis, *Direito Penal dos Entes Coletivos*, 2008, p.167.

Parece que, resultava do artigo 11º nº 3, alínea b), do CP que “*sociedades de capitais e domínio de gestão integralmente privados, como as que detêm empresas concessionárias de exploração das autoestradas, de distribuição de água, de gás, de tratamento de resíduos, serão excecionadas de responsabilidade penal*”⁵².

E por último, como se o legislador nas alíneas anteriores não tivesse previsto um número infindável de entidades públicas que beneficiariam desta isenção, surgiu a alínea c), que exclui as “*demais pessoas coletivas públicas que exerçam prerrogativas de poder público*”. Não fazendo o legislador penal qualquer referência à natureza destas pessoas coletivas, podendo estar aqui em causa entidades desprovidas de qualquer personalidade pública. Poderemos considerar abrangidas por esta alínea, por exemplo: as confederações empresárias – como a Confederação dos Agricultores de Portugal, a Confederação da Indústria Portuguesa; as câmaras de comércio e indústria; as federações desportivas e as ligas profissionais de clubes, onde se poderão enquadrar diversas outras entidades, devido ao facto de serem várias a que o Estado atribuiu tal disposição.

Assim, a desconsideração de um pressuposto de não punibilidade, através de uma interpretação restritiva ao conceito de pessoas coletivas públicas, previsto no revogado nº 3 do artigo 11º do CP, para a possibilidade de responsabilidade penal dos agentes, implicaria uma desconformidade jurídico-penal, uma vez que configura uma interpretação restrita de normas penais favoráveis, não podendo obter uma condenação sem violar os princípios da legalidade penal e da culpa consagrados no artigo 29º da Constituição. como explicam TERESA SERRA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ: “*Pode alegar-se que seria razoável tal entendimento – mas não seria legítimo face ao conteúdo normativo do princípio da culpa...; pode invocar-se que tal imputação poderia ser razoavelmente inferida das normas penais – mas não foi definida pelas normas penais*”⁵³.

Também TERESA SERRA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ⁵⁴ especificam argumentos contrários à punibilidade das entidades públicas, incompatibilidade da condenação penal das pessoas coletivas públicas com o princípio da separação de poderes, dado que o Estado, como titular do *ius puniendi*, não deverá punir-se a si próprio,

⁵² BRAVO, Jorge dos Reis, *Direito Penal dos Entes Coletivos*, 2008, p.177.

⁵³ SERRA, Teresa e SÁNCHEZ, Pedro Fernández, *A Exclusão de Responsabilidade Criminal das Entidades Públicas...*, 2010, p. 106.

⁵⁴ SERRA, Teresa e SÁNCHEZ, Pedro Fernández, *A Exclusão de Responsabilidade Criminal das Entidades Públicas...*, 2010, p. 69.

não podendo exercer o poder punitivo contra ele próprio, pois significaria que a entidade punitiva e a entidade punida coincidiriam.

Creemos que esta não poderá ser a única explicação, pois condenar o Estado pela prática de um crime poderia significar aplicar-lhe uma pena de multa e a sanção criminal acabaria por “pesar no bolso” de todos os contribuintes, assim como a aplicação de uma sanção de interdição de exercício de atividade ou de encerramento das pessoas coletivas públicas que prosseguem interesses públicos levaria, em última análise, a punir os cidadãos que usufruíssem dos serviços prestados pelas mesmas⁵⁵.

Para TERESA SERRA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, a exclusão da responsabilidade criminal das entidades públicas, surge das Decisões-Quadro Internacionais, segundo os mesmos *“se atentarmos nas Decisões-Quadros, adotadas após o debate que precedeu ao projeto de um Corpus Iuris (...), verificamos que parece ter-se afirmado uma tendência diversa, no sentido da exclusão do Estado ou de outras entidades de direito público no exercício das suas prerrogativas de autoridade pública, bem como de organizações de direito internacional público”*⁵⁶.

A exceção da punibilidade criminal do Estado de outras pessoas coletivas públicas que atuam no exercício do seu poder de soberania e das organizações internacionais públicas concretiza, rigorosamente, o critério sustentado em diversas Decisões-Quadro da União Europeia e nas Convenções do Conselho da Europa, expresso no artigo 1 alínea d) do Relatório Explicativo do Segundo Protocolo da Convenção Relativa à Proteção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias, aprovado em 12 de março de 1999, pelo Conselho da Europa e publicado no Jornal Oficial⁵⁷.

Neste sentido também, SUSANA AIRES DE SOUSA considera que, no direito internacional, tem vindo a ser consagrado o princípio fundamental de *“exceção da responsabilidade criminal do Estado, das pessoas coletivas atuando no exercício dos seus poderes de soberania (...) e organizações internacionais públicas”*, suscitando como

⁵⁵ MEIRELES, Mário Pedro, *A Responsabilidade penal das pessoas colectivas*, 2008, p.124; AIRES DE SOUSA, Susana, *Societas Publica (non) Delinquer Potest: Reflexões sobre a irresponsabilidade dos entes públicos no ordenamento jurídico Português*, disponível em: <https://apps.uc.pt/mypage/files/susanaas/675>, consultado em 13 dezembro de 2018, p.11-12.

⁵⁶ SERRA, Teresa e SÁNCHEZ, Pedro Fernández, *A Exclusão de Responsabilidade Criminal das Entidades Públicas...*, 2010, p. 67.

⁵⁷ Disponível em

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/?qid=1579347547522&uri=CELEX:51999XG0331>, consultado em 15 de janeiro de 2020.

exemplos a Decisão-Quadro 2004/68/JAI do Conselho, de 22 de dezembro de 2003⁵⁸, relativa à luta contra a exploração sexual de menores e pornografia infantil (artigo 1º alínea d)) e o artigo 1º alínea d) da Convenção Penal sobre a Corrupção do Conselho da Europa de 27 de janeiro de 1999⁵⁹. Ambos preveem que a pessoa coletiva será “*qualquer entidade que beneficie desse estatuto por força do direito aplicável, com exceção do Estado ou de outras entidades de direito público no exercício das suas prerrogativas de autoridade pública e das organizações internacionais de direito público*”⁶⁰.

Para PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, a opção internacional de isentar o Estado ou outras entidades públicas da responsabilidade criminal prende-se com o exercício de poderes de soberania por parte daquelas, abrangendo também outras pessoas coletivas de direito público e as entidades concessionárias de serviços públicos, “*sempre que tenham agido com prerrogativas de poder público*”⁶¹.

Como se observa, o legislador penal optou por adotar no direito nacional recomendações oriundas dos instrumentos internacionais, de modo a que a exceção da punibilidade criminal do próprio Estado tanto opere no plano interno como no internacional, aproveitando-se do conceito extenso de organizações internacionais de direito público, previsto no nº 2 do artigo 11 do CP.

⁵⁸ Disponível online em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004F0068&from=LV>, consultado em 15 de dezembro de 2018.

⁵⁹ Disponível online em http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_penal_sobre_corrucao.pdf, consultado em 15 de dezembro de 2018.

⁶⁰ AIRES DE SOUSA, Susana, *Societas Publica (non) Delinquer Potest...*, p. 9.

⁶¹ ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *A responsabilidade criminal das pessoas colectivas ou equiparadas*, in ROA, ano 66, nº2 setembro, Lisboa, 2006. Disponível em: http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe_artigo.aspx?idsc=50879&ida=50919, consultado em 13 de dezembro de 2018, p. 641.

3.2. Lei nº 30/2015, de 22 de agosto.

Com a Lei 30/2015, de 22 de agosto, o legislador altera alguns aspetos ao artigo 11º do CP.

Em primeiro lugar, viu-se revogado o nº 3, que completava o conceito de pessoas coletivas públicas, identificado agora no nº 2, discriminando quais as entidades que estão excecionadas de punibilidade criminal, a par do Estado.

Segundo JORGE DOS REIS BRAVO, o anterior artigo 1º nº 2 do CP referia-se a “*outras pessoas coletivas públicas*” em vez do que agora se encontra previsto “*de pessoas coletivas no exercício de prerrogativas de poder público*”, pretendendo “*complementar o conteúdo desse conceito, com o conteúdo depois precisado no tocante às outras [pessoas coletivas públicas], elencadas no nº 3, o que se reconduz, assim, à conclusão de que o seu conteúdo é todo o consagrado nessa norma*”⁶². Eram, então, excecionadas todas as pessoas coletivas referidas no revogado nº 3 do artigo 11º do CP, para além do Estado e das organizações internacionais de direito público.

A lei 30/2015, no artigo 11º nº 2 do CP manteve o Estado, as organizações de direito internacional público e – acrescentou – as pessoas coletivas “*no exercício de prerrogativas de poder público*” [ou poderes de soberania, de acordo com a terminologia internacional].

Enquadram-se nesta exceção as pessoas coletivas públicas que atuam no exercício de poderes de soberania, como os organismos da administração central, regional e local do Estado; as entidades privadas, a quem foi conferido estatuto de pessoa coletiva de utilidade pública, pela lei, como a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, que através dos seus poderes de autoridade no processamento de contraordenações que são cometidas na atividade de jogos sociais que gere; as empresa detentoras de prerrogativas legais para proceder à autuação de infrações contravencionais, como, por exemplo, as concessionárias da gestão de infraestruturas rodoviárias; e, por fim, as ordens profissionais, como a Ordem dos Advogados e dos Solicitadores e Agentes de Execução⁶³. Todas estas entidades exercem poderes de regulação, de auto-organização, orientação e fiscalização, designadamente de carácter sancionatório disciplinar.

⁶² BRAVO, Jorge dos Reis, *Direito Penal dos Entes Coletivos*, 2008, p.165.

⁶³ ALVES, Núbia Nascimento, *As exceções de punibilidade referidas no artigo 11º do Código Penal português e o caso das entidades prestadoras de cuidados de saúde*, in: *Complicação, Pessoas Coletivas e Responsabilidade: 11 estudos de direito penal e direito de mera ordenação*

Com a introdução da delimitação do concreto exercício de prerrogativas de poder público, advinha-se um longo caminho jurisprudencial quanto à definição objetiva do preceito, até que se estabilize um critério aplicável ao artigo 11º do CP. Isto devido ao facto de o conceito de prerrogativas de poder público sofrer *“uma certa indeterminação quando ao respetivo âmbito, tendo presente a vastidão, no nosso ordenamento jurídico, das entidades que exercem, por delegação ou concessão, poderes públicos,”* como referiu o Conselho de prevenção da Corrupção, no parecer sobre o Projeto de Lei nº 453/XII/3, de 5 de fevereiro de 2014 – tema sujeito a uma análise mais pormenorizada ao longo da dissertação.

Relativamente às organizações de direito internacional público, terceira exceção elencada no artigo 11º nº 2 do CP, compreende-se a inclusão das organizações internacionais de direito público, uma vez que, segundo JORGE DOS REIS BRAVO, se justifica *“pela possibilidade de responsabilização jurídica-internacional sobre os próprios Estados soberanos que as integrem”*⁶⁴, estando assim excluídas as entidades de direito internacional privado, como, por exemplo, a igreja católica e as organizações não governamentais⁶⁵.

Para que as organizações internacionais de direito público possam beneficiar da exclusão aí prevista devem reunir diversos requisitos para que seja possível a atribuição de personalidade jurídica internacional a uma organização internacional relevante.

Primeiramente, a entidade deve estar vocacionada a receber direitos e deveres atribuídos por normas de Direito Internacional, ou seja, serem reconhecidas como centros de imputação de obrigações e direitos. Também o reconhecimento de personalidade jurídica internacional a uma organização, segundo JORGE MIRANDA, depende da *“i) atribuição concreta de instrumentos jurídicos necessários para praticar actos jurídicos com relevância na ordem jurídica internacional, e em especial, ii) da aptidão para a criação de relações jurídicas directas e imediatas com os demais sujeitos de direito internacional ou com centros institucionalizados da ordem internacional, agindo nessa qualidade, sem depender da actuação do Estado do qual se é nacional”*⁶⁶.

social, Coord. Teresa Pizarro Beleza; Frederico de Lacerda da Costa Pinto, Almedina, 2015, p.129, nota de rodapé 26.

⁶⁴ BRAVO, Jorge dos Reis, *Direito Penal dos Entes Coletivos*, pp. 169-170.

⁶⁵ ALVES, Núbia Nascimento, *As exceções de punibilidade referidas no artigo 11º do Código Penal ...*, pp. 129-130, nota de rodapé 27.

⁶⁶ MIRANDA, Jorge, *Curso de Direito Internacional Público*, 3ª edição, Principia, 2006, p. 191 e ss.

Todavia, não reconhece as ONG (Organizações Não Governamentais) como sujeitos de direito internacional, uma vez que não tem personalidade jurídica, também não foram criadas por Tratados e não têm capacidade jurídica autónoma para atuação na ordem internacional.

Autores como TERESA SERRA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, reprovam a redação expressa, quanto ao conceito de organizações internacionais de direito público, pois consideram uma *“irracionalidade jurídica”* e cujo único sentido parece-lhes ser a *“intenção de esclarecer que a exclusão da responsabilidade apenas aproveita às organizações internacionais que sejam reconhecidas como sujeitos de Direito Público, deixando de fora do âmbito da exclusão de responsabilidade as Organizações Não Governamentais (ONG), que, pelos vistos, seriam rotuladas de ‘organizações internacionais de direito privado’”*⁶⁷. Devido ao facto de não ser reconhecido às ONG qualquer personalidade jurídica internacional em razão das mesmas não terem sido criadas por Tratado, que expresse um acordo de vontades entre os sujeitos de direito internacional e, pelo facto de não terem capacidade jurídica autónoma para atuar na ordem internacional, fora do âmbito de atuação do Estado, estão incapazes de estabelecer uma relação jurídica imediata e direta com outros sujeitos de direito internacional.

Reforçam que a definição é despidianda, uma vez que *“o reconhecimento de uma entidade como organização internacional depende da respetiva submissão aos critérios sedimentados na ordem jurídica internacional”*. Sendo este o critério que torna mais complexa a tarefa de interpretação do conceito utilizado pelo legislador no n° 2 do artigo 11° do CP.

Segundo os mesmos autores, *“esse critério permite identificar quatro categorias de sujeitos de direito internacional: i) Estados e entidades afins; ii) Organizações Internacionais; iii) Institutos Não Estatais e iv) Indivíduos e Entidades Coletivas Privadas (... quando disponham de poderes de atuação jurídica autónoma na comunidade internacional)”*. Na medida em que o n° 2 do artigo 11° do CP expressa a exclusão da responsabilidade criminal referindo-se a *organizações internacionais de direito público*, os mesmos autores concluem que tal exclusão apenas poderá beneficiar os sujeitos de direito internacional que se enquadrem no conceito de Organizações Internacionais, definidas como *“as pessoas coletivas dotadas de personalidade jurídica*

⁶⁷ SERRA, Teresa e SÁNCHEZ, Pedro Fernández, *A Exclusão de Responsabilidade Criminal das Entidades Públicas...*, 2010, pp. 77-80.

internacional especificamente criadas por Estados, Instituições Não Estatais ... ou outras Organizações Internacionais, através de Tratado, para a prossecução de fins internacionalmente relevantes a eles comuns de forma permanente, com órgãos próprios e com capacidade jurídica de atuação na ordem internacional delimitada em função dos seus fins". Assim, o legislador abre a possibilidade de responsabilização criminal de um qualquer sujeito internacional não qualificado como organização internacional, como por exemplo a Cruz Vermelha Internacional, a Santa Sé ou a Ordem de Malta, todas elas qualificadas como Instituições Não Estatais.

Concretamente o legislador ao não especificar o conceito de organizações internacionais de direito público, utiliza um critério formalista, descurando a sua relevância enquanto sujeito ou da sua capacidade jurídica, e abre a possibilidade de poderem ser responsabilizadas qualquer sujeito da ordem jurídica internacional, que não seja classificada como organização internacional.

Em suma, o efeito da cláusula de exclusão da imputação criminal das pessoas coletivas públicas prevista no n.º 2 do artigo 11.º do CP, isenta, para além do Estado Português, toda e qualquer Organização Internacional, independentemente de ter carácter regional (Comunidades Europeias, NATO, Conselho da Europa,...), carácter para-universal (ONU, FMI, UNICEF,...), ou carácter local (Conselho de Estados do Mar Báltico). Pelo contrário, poderão ser alvo de responsabilidade criminal todos os sujeitos de direito internacional que não se incluíam na qualificação de Organizações Internacionais, ou seja, Instituições Não Estatais; as demais entidades e Estados pró, infra e supra estatais, bem como entidades coletivas privadas com capacidade jurídica para a prática de atos na ordem jurídica internacional⁶⁸.

⁶⁸ SERRA, Teresa e SÁNCHEZ, Pedro Fernández, *A Exclusão de Responsabilidade Criminal das Entidades Públicas...*, 2010, p. 82.

3.3. Conceito de entidade pública

No âmbito deste trabalho, será bastante importante, tendo em conta a nova redação do artigo 11º nº 2 do CP, descortinar o conceito de entidade pública, recorrendo, ao Direito Administrativo.

Como é sabido, “(a) *personalidade jurídica é uma qualidade atribuída pelo Direito, é um produto da Ordem Jurídica, consistindo fundamentalmente na suscetibilidade de ser-se sujeito de relações jurídicas e, como tal, titular ativo de direitos e titular passivo de obrigações*”⁶⁹.

Pessoas coletivas serão as que se apresentem como “*organizações destinadas à prossecução de fins ou interesses, a que a ordem jurídica atribui a susceptibilidade de ser titular de direitos e obrigações*”⁷⁰, dividindo-se em pessoas coletivas de direito público e de direito privado.

A distinção entre pessoa coletiva de direito público e pessoa coletiva de direito privado, cria uma dicotomia entre entidades e organismos do Estado, que se encontram inseridos na Administração Pública, dedicando-se á execução de tarefas públicas e à prossecução de fins estritamente públicos, e das pessoas coletivas privadas, criadas em sociedade e com funções e fins exclusivamente privados. PEDRO GONÇALVES⁷¹, refere que esta distinção tradicional, é colocada em causa, visto que “*as pessoas públicas utilizam com frequência o direito privado, fugindo, por vezes iludindo-a, à aplicação da disciplina que lhes está especialmente dirigida*”, recorrendo-se “*à criação pública de entidades privadas para a prossecução de tarefas públicas e realização de fins públicos*”, estando a titularidade de direitos fundamentais “*estar reservada a pessoas privadas, reconhecendo-se que, em certas circunstâncias, pessoas de direito público podem também assumir a titularidade de certos direitos fundamentais*”⁷².

⁶⁹ ALFAIA, José, *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, Vol. I, Almedina, 1985, p. 90.

⁷⁰ MENDES, João de Castro, *Teoria Geral do Direito Civil*, 1978, p.476.

⁷¹ GONÇALVES, Pedro, *Entidades privadas com poderes públicos. O exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas em funções administrativas*, Almedina, 2008, pp. 249-250.

⁷² SERRA, Teresa e SÁNCHEZ, Pedro Fernández, *A Exclusão de Responsabilidade Criminal das Entidades Públicas* ...,2010, p. 84.

Também VITAL MOREIRA⁷³, refere que devemos considerar pessoas coletivas públicas, quando a lei não as identifica como tal, *“as que, tendo sido criadas pelo Estado ou outro ente público primário, detenham o predicado fundamental das entidades públicas, que é a posse de prerrogativas de direito público, isto é, exorbitantes do direito privado”*. Assim, *“não basta a criação por ato público, visto que, (...) hoje em dia, o Estado recorre frequentemente à criação de entes coletivos de direito privado, em tudo sujeitos a um regime de direito privado. Não é suficiente a detenção de prerrogativas de direito público, nem sequer de poderes de autoridade, porque (...) tais poderes e prerrogativas podem ser excecionalmente conferidos a pessoas coletivas privadas, criados por particulares e em tudo o mais reguladas pelo direito privado”*⁷⁴.

É bastante complexa a caracterização da natureza coletiva pública ou privada, atento à disparidade de regimes jurídicos aplicáveis à sua atividade, perante a situação real perante a qual estejam colocadas. VITAL MOREIRA⁷⁵, sustenta que à qualificação de ente público ou privado não corresponde, muitas vezes, o regime jurídico correlativo (público ou privado, dependendo dos casos) e que as funções são grandemente intermutáveis.

Para a distinção entre pessoas coletivas públicas ou privadas, são vários os critérios utilizados, sobretudo o do fim, o da titularidade de poderes de autoridade, o da criação, o da integração e os de natureza eclética.

Face ao critério do fim, serão entes coletivos de direito público as que prosseguem um fim de interesse público e de direito privado as que prosseguem um fim de interesse particular.

A propósito do critério da integração, as pessoas coletivas de direito público seriam as que se inserissem na organização política do Estado e as pessoas coletivas de direito privado seriam as que ficassem de fora.

Todavia tem sido afirmado que é impreciso este critério de integração, por existirem diversos níveis de intensidade de implementação das pessoas coletivas na organização política estatal, a partir da mera fiscalização e acompanhamento das atividades.

⁷³ MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, Reimpressão, 2003, pp. 268- 269.

⁷⁴ AMARAL, Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Edição Almedina, 2015, p.753.

⁷⁵ MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, 2003, pp. 262 e 263, citando J.B. Auby (1979 p.104).

Segundo MARCELLO CAETANO “*aquelas que, sendo criadas por acto do Poder Público, existem para a prossecução necessária de interesses públicos e exercem em nome próprio poderes de autoridade*” e pessoas coletivas de direito privado, serão as que “*resultam da atribuição da personalidade pela Ordem Jurídica (reconhecimento) a uma associação ou instituição e iniciativa particular (substrato) cuja organização e gestão são deixadas, senão na totalidade ao menos em grande parte, à vontade dos associados ou instituidores*”⁷⁶.

Também FREITAS DO AMARAL, propende para esse entendimento, classificando as pessoas coletivas como as que são geradas pela iniciativa pública, assegurando por si só a prossecução dos interesses públicos, beneficiando de direitos e deveres públicos.

VITAL MOREIRA sustenta igualmente, que “*são de considerar entidades públicas, na falta de qualificação legislativa, as que, tendo sido criadas pelo Estado ou outro ente público “primário” detenham o predicado fundamental das entidades públicas, que é a posse de prerrogativas de direito público, isto é, exorbitantes do direito privado*”⁷⁷.

Face ao exposto, e recorrendo a PEDRO GONÇALVES⁷⁸ podemos afirmar que, “*(s)ão de considerar entidades públicas: (a) o Estado e as demais entidades colectivas territoriais (regiões autónomas e autarquias locais); (b) as entidades como tal qualificadas por lei (entidades públicas por força da lei); (c) as entidades criadas pelo Estado (ou por outras pessoas coletivas públicas territoriais), desde que não qualificadas por lei como entidades privadas, e desde que compartilhem dos predicados da personalidade pública, a saber as prerrogativas de direito público, nomeadamente os poderes de autoridade*”.

Acrescentando, “*não são por isso entidades públicas, além das que a lei qualifique expressamente como entidades privadas, aquelas que sejam criadas livremente por particulares, segundo os formatos típicos do direito privado (associação, fundação, cooperativa), bem como as de criação pública mas sem qualquer traço relevante de um regime de direito público. As pessoas colectivas de criação privada são*

⁷⁶ CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10.^a ed. (reimpressão), Almedina, 2016, pp. 184 e 193.

⁷⁷ MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, 2003, p. 269.

⁷⁸ Ob. cit., p. 269. Cabe fazer o esclarecimento que VITAL MOREIRA, entende que o problema da identificação de uma entidade pública só se coloca na falta de uma qualificação legal. “*Se esta existir, ela deve em princípio, prevalecer*”.

sempre pessoas colectivas privadas, salvo declaração legal em contrário, ainda que tenham um regime de direito público reconhecido por lei, porquanto não é concebível a criação de entes públicos por acto de particulares. Estar-se-ão então perante entidades privadas com um regime de direito público”.

Relativamente ao conceito de entidades coletivas privadas, PEDRO GONÇALVES⁷⁹, acrescenta que “o emprego do conceito (...) sugere, desde logo, que se considere qualquer entidade privada, independentemente do seu estatuto jurídico ou do nome do título que lhe confere o exercício de funções e de poderes públicos”. Isto é, não há “qualquer espécie de conexão natural entre entidades privadas com poderes públicos e, por ex., entidades concessionárias (de serviços públicos), quer porque há inúmeras entidades concessionárias sem poderes públicos, quer porque há entidades privadas com poderes públicos que, naquele sentido, não são entidades concessionárias”. Sustentando o mesmo autor que “a pessoa privada passa a ter uma dualidade de capacidade jurídica: uma capacidade total ou geral de direito privado e uma capacidade parcial de direito público”.

VITAL MOREIRA defende que “as pessoas coletivas de criação privada são sempre pessoas coletivas privadas, salvo declaração em contrário, ainda que tenham um regime de direito público, reconhecidos por lei, porquanto não é concebível a criação de entes públicos por ato de particulares. Estar-se-á então perante entidades privadas com um regime de direito público”⁸⁰.

Recorrendo ao parecer da Procuradoria Geral da República nº 611/2000, de 11 de janeiro de 2001, “as pessoas colectivas de mera utilidade pública que não sejam instituições particulares de solidariedade social nem pessoas colectivas de utilidade administrativa – o conteúdo desta categoria determina-se, pois, por exclusão de partes. Prosseguem quaisquer fins de interesse geral que não correspondam aos fins específicos das outras duas categorias. O seu regime jurídico consta do DL nº 460/77, de 7 de Novembro”⁸¹.

Neste sentido, o conceito de utilidade pública consiste “num atributo que pode ser concedido, por decisão da Administração, a determinadas pessoas colectivas, que reúnam certos condicionalismos e prossigam finalidades relevantes de interesse social, constitui uma noção com recorte legal específico, expressamente acolhida e definida no

⁷⁹ GONÇALVES, Pedro, *Entidades privadas com poderes públicos...*, 2008, pp. 233-235.

⁸⁰ MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, 2003, p. 269.

⁸¹ Cfr. Diário da República, II Série, nº 55, de 6 de março de 2001.

DL n.º460/77, de 7 de Novembro.” Corresponde ainda, “numa atribuição ou qualificação, conferida (reconhecida) caso a caso pela Administração a determinadas pessoas colectivas (associações ou fundações), de natureza privada e de fins não lucrativos, em atenção ao relevo dos interesses que prosseguem e dos serviços que prestam à comunidade”. “A declaração de utilidade pública é da competência do Governo (artigo 3.º) e publicada no Diário da República (artigo 6.º, n.º2)”⁸².

Muitas vezes o principal problema é colocado na atuação da Administração Pública. – por um lado, os benefícios da atuação privada de pessoas coletivas de direito público, por outro lado os riscos e ambiguidades dessa atuação, tomando em concreto exemplos de instituições em consonância com o seu estatuto jurídico, como a Caixa Geral de Depósitos, a Caixa Geral de Aposentações, a RTP, o Centro Cultural de Belém, e a Misericórdia de Lisboa e se constatar que “ *é fácil imaginar por detrás deste tipo de fenómenos, existem por vezes objectivos velados e subreptícios, como sejam os de tentar ultrapassar as vinculações jurídico-públicas a que a Administração de outro modo estaria sujeita, em relação às competências, às formas de organização e de actuação, aos controlos ou à responsabilidade*”⁸³.

3.4. Conceito de utilidade pública

Um outro conceito importante para a análise do tema em questão será o conceito de utilidade pública. Expresso e definido no DL n.º 460/77 de 7 de novembro de 1997, alterado em 13 de dezembro de 2007, pelo DL n.º 391/2007⁸⁴.

Sendo o DL n.º 460/77, de 7 de novembro, que constitui base legislativa para a atribuição de estatuto de utilidade pública quer a pessoas coletivas de direito público quer a pessoas coletivas privadas que prossigam interesses gerais. Através da alteração a este Decreto-Lei, foi possível introduzir mecanismos administrativos mais simplificados para a obtenção da declaração de utilidade pública. Optando-se por clarificar os requisitos necessários para essa mesma declaração, adotando medidas mais simples,

⁸² Cfr. Diário da República, II Série, n.º 55, de 6 de março de 2001.

⁸³ ESTORNINHO, Maria João, *A fuga para o Direito Privado*, Almedina, 2009, p. 47 e ss.

⁸⁴ Cfr. <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/627799/details/maximized> , consultado em 15 de dezembro de 2018.

desmaterializando os procedimentos no âmbito dos pedidos de declaração de utilidade pública.

De entre as várias alterações encontramos a obrigatoriedade de apresentar o requerimento para a concessão de utilidade pública, através de formulário eletrónico, disponível no portal da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros na Internet; disponibilizando a consulta pública na Internet, de uma base de dados, onde consta as entidades declaradas de utilidade pública, bem como a observação do cumprimento dos deveres a que as pessoas coletivas e singulares estão sujeitas após a declaração de utilidade pública. Estabelece ainda novos deveres a cumprir em respeito com o princípio da transparência, nos expressos casos em que as entidades declaradas com utilidade pública, a título secundário desenvolvem atividades de natureza económica.

Assim, ao abrigo desde DL, impõe-se que as entidades declaradas de utilidade pública se coíbam de fazer uso do seu estatuto, reduzindo as capacidades competitivas dos diversos agentes económicos, no exercício das suas atividades, devendo remeter à Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, as receitas e custos das atividades secundárias, que não são abrangidas pelos benefícios da declaração de utilidade pública.

Importa agora destrinçar os artigos previstos no DL n° 460/77, de 7 de novembro. No seu artigo 1° n° 1 expressa a noção de pessoa coletiva de utilidade pública “*São pessoas colectivas de utilidade pública as associações ou fundações que prossigam fins de interesse geral, ou da comunidade nacional ou de qualquer região ou circunscrição, cooperando com a administração central ou a administração local, em termos de merecerem da parte desta administração a declaração de utilidade pública*”⁸⁵. Acrescentando o n° 2 do mesmo artigo que “*As pessoas colectivas de utilidade pública administrativa são, para os efeitos do presente diploma, consideradas como pessoas colectivas de utilidade pública*”⁸⁶.

A declaração de utilidade pública, pressupõe que se verifiquem cumulativamente uma série de requisitos, referenciando só os importantes para a dissertação, tais como:

⁸⁵Cfr.

<https://dre.pt/pesquisa//search/277832/details/normal?q=DecretoLei+n%C2%BA460%2F1977%2C%20de%20+7+de+novembro> , consultado em 15 de dezembro de 2018.

⁸⁶Cfr.

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/277832/details/normal?q=DecretoLei+n%C2%BA460%2F1977%20%2C%20de+%207+de+novembro> , consultado em 15 de dezembro de 2018.

artigo 2º nº 1 alínea a) “*Desenvolverem, sem fins lucrativos, a sua intervenção em favor da comunidade em áreas de relevo social tais como a promoção da cidadania e dos direitos humanos, a educação, a cultura, a ciência, o desporto, o associativismo jovem, a protecção de crianças, jovens, pessoas idosas, pessoas desfavorecidas, bem como de cidadãos com necessidades especiais, a protecção do consumidor, a protecção do meio ambiente e do património natural, o combate à discriminação baseada no género, raça, etnia, religião ou em qualquer outra forma de discriminação legalmente proibida, a erradicação da pobreza, a promoção da saúde ou do bem-estar físico, a protecção da saúde, a prevenção e controlo da doença, o empreendedorismo, a inovação e o desenvolvimento económico, a preservação do património cultural;*” alínea c) “*Não desenvolverem, a título principal, actividades económicas em concorrência com outras entidades que não possam beneficiar do estatuto de utilidade pública;*” e alínea f) “*Não exercerem a sua actividade, de forma exclusiva, em benefício dos interesses privados quer dos próprios associados, quer dos fundadores, conforme os casos*”.

A faculdade de reconhecimento de declaração de utilidade pública, como também a sua cessação compete ao Primeiro-Ministro, podendo a mesma ser delegada, segundo o artigo 3º do DL nº460/77, de 7 de novembro. A cessação da declaração da utilidade pública e os seus efeitos, pode dar-se pela violação séria e reiterada dos deveres legais que tenham sido impostos, previsto no artigo 12º nº1 alínea c).

Voltando ao artigo 11º do CP, o que releva é a forma de exercício da atividade da pessoa coletiva dotada de *ius imperium*, e não só a utilidade pública da função exercida por esta. É este também o entendimento de SUSANA AIRES DE SOUSA⁸⁷, para quem a alínea c) do artigo 11º nº3 do CP, entretanto revogada, se referia a pessoas coletivas que exercem poderes de autoridade pública.

Concluindo, que o exercício de funções privadas, na mesma linha que as pessoas coletivas, ainda que de utilidade pública, não poderá justificar a isenção da responsabilidade criminal prevista no artigo 11º do CP.

⁸⁷ Citada na página 25 da Dissertação de Mestrado *Exclusão da Responsabilidade Criminal das Entidades Públicas*, da autoria de Ana Cláudia Carvalho Salgueiro, *Exclusão da Responsabilidade Criminal das Entidades Públicas*, Universidade Católica do Porto, 2014, disponível em <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/16793/1/Dissertação%20de%20Mestrado.pdf>, consultado no dia 24 de agosto de 2017;

3.5. Conceito de prerrogativas de poder público (*ius imperium*)

Deve-se ter em mente que o conceito de prerrogativas de poder público não só integra somente as faculdades dotadas de maior agressividade para com os direitos e garantias dos administradores, nem expressa apenas os poderes de imposição ou execução coerciva, como por exemplo atos de expropriação, aplicação de taxas ou, imposição de sanções.

As prerrogativas de poder público, incluem as faculdades de prática de atos de autoridade no âmbito de atividades de regulação, de certificação, de inspeção e de controlo de qualidade, como referem TERESA SERRA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ⁸⁸.

Para o efeito, podemos recordar estudos monográficos realizados há poucos anos enumerando as prerrogativas de poder público, atribuídas a entidades privadas, tais como⁸⁹:

- a) Gestão dos setores industrial e comercial – entidades gestoras de áreas de localização empresarial ou confederações empresariais;
- b) Pela gestão do domínio “pt” na Internet;
- c) Pela gestão de competições desportivas;
- d) Pela inspeção e certificação oficial de veículos, navios, instalações elétricas ou elevadores;
- e) Pela fiscalização de obras; ou
- f) Pela certificação de qualidade no setor agrícola (certificação de géneros alimentícios, de vinhos e produtos vitivinícolas, de queijos, de espécies agrícolas e hortícolas).

Concluindo que é beneficiária de um poder público a entidade particular que nos termos de uma lei habilitante, lhe é conferido de um órgão administrativo a tarefa de inspeção e aprovação de produtos relevantes para a segurança viária, saúde pública, para a preservação e para o regular funcionamento do comércio e da indústria.

É manifesto que em todos os casos, tem de existir um ato de autoridade inerente ao exercício do poder público e que, através de um título legal, contratual ou

⁸⁸ SERRA, Teresa e SÁNCHEZ, Pedro Fernández, *A Exclusão de Responsabilidade Criminal das Entidades Públicas*, 2010, p.103 e ss.

⁸⁹ Cfr. GONÇALVES, Pedro, *Entidades privadas com poderes públicos...*, 2008, p. 803 e ss.

administrativo, é delegado numa entidade privada. De facto parece-nos que uma entidade privada que pratique tais atos está a exercer uma prerrogativa de poder público.

Com efeito, o exercício de uma dessas prerrogativas de poder público constituiu fundamento para afastar a suscetibilidade de imputação da responsabilidade criminal pelos factos ilícitos praticados, como resulta do artigo 11º nº2 CP.

Poderemos considerar um conjunto de exemplos de entidades a quem o Estado entregou prerrogativas de poder público, em diversas áreas: Fundação para a Computação Científica Nacional, Confederações Empresariais, entidade que fiscalizam as inspeções técnicas ou exames de condução e Federações Desportivas. Já não são entidades a quem o Estado entregou autoridade pública, as IPSS, as Misericórdias e as Associações de Bombeiros, porque estas prosseguem fins de interesse público, exercidos sob a forma privada mas sem *ius imperium*.

A isenção prevista no artigo 11º nº2 do CP, não é uma contrapartida, em forma de prémio que o Estado concede às entidades em favor do exercício de funções com utilidade pública. Respeita o princípio constitucional da igualdade e adequa-se à razão de ser da isenção prevista no artigo 11º nº 2 do CP.

O exercício da autoridade soberana, quer pelo Estado quer por outra entidade, implica a impossibilidade da prática de ações criminosas e insuscetibilidade de aplicação de penas.

O principal problema suscitado pela integração do conceito de prerrogativas de poder público, no artigo 11º nº2 do CP, prende-se com o facto de existir uma certa determinação quando ao seu âmbito, existindo uma grande vastidão no nosso ordenamento de entidades que exercem poderes públicos, quer por delegação ou por concessão.

Para FREITAS DO AMARAL, uma relação administrativa é definida como sendo “*aquela que confere poderes de autoridade ou impõe restrições de interesse público à administração perante os particulares ou que atribui direitos ou impõe deveres públicos aos particulares perante a administração*”⁹⁰.

A relação jurídica administrativa consubstancia-se por atribuir à Administração uma posição de supremacia jurídica sobre os particulares, investida de poderes de

⁹⁰ AMARAL, Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, Edição Almedina, 2016, p. 439.

autoridade, vinculados no princípio da prevalência do interesse público e que balançam em seu favor as posições dos restantes intervenientes.

O *ius imperium*, segundo MOTA PINTO⁹¹, não é mais do que a possibilidade de por normativa, ou através de atuações concretas emitir diretrizes vinculativas, juridicamente eficazes, exequíveis pela força, sendo caso disso, contra queles a quem se dirigem.

Concluindo, a exclusão da responsabilidade penal prevista no artigo 11º nº 2 do CP, só pode ser concedida às pessoas coletivas públicas que, em relação ao ato em concreto, tenham atuado no exercício de prerrogativas de poder público. Mais adiante faremos uma análise mais pormenorizada de um caso concreto, levado até ao Tribunal da Relação do Porto, sobre o qual incidiu a problemática do conceito de prerrogativas de poder público.

⁹¹ PINTO, Carlos Alberto Mota, *Teoria Geral do Direito Civil*, Coimbra Editora, 2012, p. 284.

III - Questões sobre a (in)constitucionalidade do critério de isenção de responsabilidade criminal das pessoas coletivas públicas

Mário Meireles, considera que o legislador deve pensar na possibilidade de aplicação de penas às pessoas coletivas públicas, de acordo com a sua natureza, independentemente de ser exclusivamente ou predominantemente pública, de maneira a existir uma maior coerência e razoabilidade na punição. O mesmo autor sugere como exemplo *“o privilégio que pode consistir no ‘estatuto de direito público’ que determinada pessoa coletiva tem, pode, eventualmente, ser retirado, e, essa circunstancia, traduzir-se numa sanção criminal principal a aplicar: é, assim, para nós, um aspecto fundamental, que o legislador penal fique inteirado desta problemática atinente à caracterização do que sejam as pessoas coletivas de natureza pública, de modo a poder fazer as opções mais corretas”*⁹².

Também neste sentido, complementa MARQUES DA SILVA *“não alcançamos a razão da limitação no que respeita às entidades concessionárias de serviços públicos e outras entidades que exerçam prerrogativas de poder público, que podem ser, e são muitas, entidades privadas, nem relativamente às entidades públicas empresariais. Se nos parece razoável que às entidades públicas empresariais não seja aplicável a pena de dissolução, porventura também a multa, e as penas acessórias previstas pelas alíneas b) a e) do artigo 90ºA do Código, já consideramos não haver razão para que não possam ser responsabilizadas criminalmente e lhes possam ser aplicadas as penas substitutivas da multa e as penas acessórias da injunção judiciária e publicidade da decisão condenatória”*⁹³.

Do prisma do direito internacional, não parece absurdo afirmar *“a possibilidade de responsabilização criminal dos Estados, no seio da comunidade internacional, em que esta surge como a entidade punitiva”*⁹⁴, nos casos de ocorrência de crimes com repercussão global, tais como os crimes contra a humanidade e os crimes ambientais.

A possibilidade de serem imputadas sanções penais às pessoas coletivas públicas, é tanto ou mais discutível como a possibilidade de serem sujeitos ativos de crime. Recordando a este propósito, em matéria de direito comparado o exemplo referido no

⁹² MEIRELES, Mário, *Pessoas Coletivas e Sanções Criminais: Juízos de Adequação*, Coimbra Editora, 2006, p. 49-50.

⁹³ SILVA, Germano Marques, *Responsabilidade Pena das sociedades...*, 2009, p. 214.

⁹⁴ MEIRELES, Mário, *Pessoas Coletivas e Sanções Criminais.....*, 2006, p. 80

Ponto 2 da dissertação, o caso Volkel. O Tribunal holandês acusou o Estado por ter derramado, repetidas vezes, uma grande quantidade de querosene na base da força aérea de Volkel, condenando-o pela prática de crimes ambientais, apenas de forma simbólica, sem imposição de qualquer sanção. No entanto, a defesa pediu a reforma da sentença a um tribunal superior, alegando que o Estado não poderia ser alvo de acusação penal, pois que atuou no mandato da lei, em razão do cumprimento da sua tarefa pública; sentença esta que foi reformulada, alterando a decisão de primeira instância que condena, mesmo que simbolicamente o Estado holandês.

Para TERESA SERRA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ⁹⁵, a situação de “dualidade” e de “irredutível ambivalência” quando são atribuídas tarefas públicas a uma entidade dotada de personalidade privada, sendo que a mesma entidade continua a desenvolver outras atividades paralelas – *“nada impedindo que essas atividades sejam mesmo desenvolvidas no âmbito de um mercado concorrencial e em competição com quaisquer outros operadores económicos desprovidos de ‘prerrogativas de poder público’”*. Assim sendo, mesmo não sendo ilegítima ou ilegal a coexistência da prossecução de interesses públicos com interesses particulares, *“já será totalmente ilegítimo quando tenha por efeito atribuir a um dos competidores que operam num mercado concorrencial um conjunto de privilégios de que os demais concorrentes não usufruam e, em consequência, desvirtue a igualdade que deveria subjazer a esse mercado”*.

Acrescentam os mesmos autores, que o legislador partiu de um pressuposto funcional para identificar quais os beneficiários da isenção de responsabilidade criminal, concretizando-o através de uma isenção subjetiva – *“isto é, uma isenção que beneficia toda a actividade de um sujeito dotado de ‘prerrogativas de poder público’, mesmo quando os factos descritos nas normas incriminadoras seja praticados no âmbito de uma actividade totalmente alheia à missão pública que lhes haja sido confiada”*⁹⁶.

⁹⁵ SERRA, Teresa e SÁNCHEZ, Pedro Fernández, *A Exclusão de Responsabilidade Criminal das Entidades Públicas...*, 2010, p.103 e ss.

⁹⁶ SERRA, Teresa e SÁNCHEZ, Pedro Fernández, *A Exclusão de Responsabilidade Criminal das Entidades Públicas...*, 2010, p.103 e ss.

TERESA SERRA, afirma que esta questão colocando diversos problemas no plano da concorrência, originando diversas vantagens competitivas entre entes que beneficiam da isenção de punibilidade, em detrimento de princípios constitucionais⁹⁷.

Numa primeira abordagem poderemos concluir que o princípio da igualdade diz respeito aos cidadãos, ou seja, às pessoas singulares. Enquanto princípio fundamental, impõe-se “*como corolário da igual dignidade humana de todas as pessoas, cujo sentido imediato consiste na proclamação da idêntica validade cívica de todos os cidadãos, independentemente da sua inserção económica, social, cultural e política, proibindo desde logo formas de tratamento ou de consideração social discriminatórias*”⁹⁸.

O princípio da igualdade proíbe as situações discriminatórias, como por exemplo as desigualdades de tratamento, materialmente infundadas e desprovidas de fundamento razoável, proibindo assim o arbítrio.

As pessoas coletivas de direito público e de direito privado, a quem lhes tenham sido concedidos prerrogativas de poder público, terem o privilégio de ser excluída a responsabilidade criminal, existindo um tratamento diferenciado para a mesma conduta, parece desconforme com o princípio constitucional da igualdade consagrado no artigo 13º da CRP, em especial no âmbito da proibição do arbítrio, referindo GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA ⁹⁹ “*sendo inadmissíveis, quer diferenciações de tratamento sem qualquer justificação razoável, de acordo com os critérios de valor objectivo, constitucionalmente relevantes, quer a identidade de tratamento para situações desiguais*”. Princípio aplicável às pessoas coletivas, por força do disposto no artigo 12º da CRP, o princípio da universalidade, sendo verdade que “*As pessoas colectivas não podem ser titulares de todos os direitos e deveres fundamentais*”, sendo somente compatíveis com aqueles que estão em consonância com a sua natureza.

Dispõe o artigo 12º nº 2 da CRP, decorrendo do princípio da universalidade, reconhecer às pessoas coletivas direitos e deveres em consonância com a sua natureza, princípio este que se encontra aliado ao princípio da igualdade, previsto no artigo 13º da CRP. O critério previsto e imputado no artigo 11º nº 2 do CP, é considerado por vários autores como sendo mais amplo que o estipulado no âmbito das leis penais extravagantes,

⁹⁷ SERRA, Teresa, *A responsabilidade criminal das pessoas colectivas*, artigo de opinião publicado no Semanário Expresso, de 29 de setembro de 2007.

⁹⁸ CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 4ª edição Revista e reimpressa, 2014, p. 339 e ss.

⁹⁹ CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2017, p. 339 e ss.

como a criminalidade contra a economia e saúde pública, a criminalidade tributária e aduaneira, e a criminalidade contra a propriedade industrial. Pois ao nível de algumas leis penais extravagantes vigora um critério mais restrito do que no direito penal primário, ou seja, as entidades públicas podem ser penalmente responsáveis na legislação penal extravagante e não o serem ao nível do direito penal primário, violando assim o princípio da igualdade e universalidade previstos na CRP, pois onde deveria existir um critério mais restrito (direito penal primário) é onde é mais amplo, colocando-se também em causa problemas de proporcionalidade.

A falta de razoabilidade do regime previsto no artigo 11º do CP, poderá ser facilmente comprovada tendo em conta os precedentes que conduziram o legislador a aplicar esta isenção quanto às pessoas coletivas públicas. As alterações procedidas na legislação extravagante, surgiram por via do mesmo diploma que aprovou a revisão do Código Penal, a Lei 59/2007, de 4 de setembro, mas que segundo o artigo 11º nº1 do CP, nos “*termos gerais*”, “*não prejudicam outros ‘casos especialmente previstos na lei’ para os quais se haja determinado a imputação de responsabilidade a pessoas coletivas*”¹⁰⁰.

Portanto para TERESA SERRA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ “*daí se retira que as entidades públicas podem ou não ser imputados crimes de cariz eminentemente económico ou patrimonial consoante os ilícitos típicos estejam sistematicamente inseridos no Código Penal ou em legislação avulsa. Como é evidente, esta simples circunstância já permite confirmar a conclusão que se tornou manifesta: a saber, a de que o próprio legislador considerou – e considera ainda - que inexistia qualquer fundamento razoável para a exclusão de responsabilidade criminal de entidades públicas*”¹⁰¹.

A previsão da exclusão de responsabilidade no CP vale somente para a criminalidade referida no seu quadro normativo, podendo muitas vezes as entidades não públicas, regular ou irregularmente constituídas, ser sancionadas através de outros regimes penais extravagantes. Isto porque, esses diplomas mantêm autonomia na regulação dos seus critérios de imputação, uma vez que, não foram uniformizados com os regimes do CP.

¹⁰⁰ SERRA, Teresa e SÁNCHEZ, Pedro Fernández, *A Exclusão de Responsabilidade Criminal das Entidades Públicas...*, 2010, p.108-110.

¹⁰¹ SERRA, Teresa e SÁNCHEZ, Pedro Fernández, *A Exclusão de Responsabilidade Criminal das Entidades Públicas...*, 2010, p.108-110.

Assim, a exceção de punibilidade das pessoas coletivas públicas, prevista no artigo 11º nº 2 do CP, nos termos consagrados pelo legislador penal português após transposição de diretivas internacionais, atribui a algumas entidades a concessão de um privilégio em razão da celebração de um contrato com o Estado, em razão do exercício de um serviço de interesse público, ainda que se enquadre numa conduta idêntica desenvolvida por uma pessoa coletiva privada.

A ser assim, podemos concluir que existirá um tratamento diferenciado das entidades coletivas públicas, abrangidas pela isenção de punibilidade prevista no artigo 11º nº 2 do CP, traduzindo uma afronta a diversos princípios constitucionais, como o princípio da igualdade e às regras da livre concorrência.

A solução poderia passar por fazer uma interpretação restritiva das normas, diminuindo o campo de incidência da exceção e aumentando o campo de punibilidade, no entanto tal solução é inadmissível, uma vez que violaria o princípio da legalidade penal consagrado no artigo 29º da Constituição.

IV - Decisão da Jurisprudência Nacional

1.1. Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 13/06/2018, Processo nº 1535/13.0TDPRT.P1¹⁰²

O acórdão acima identificado retrata um crime de falsificação de documentos, previsto no artigo 256º, nº1 alínea d) do CP, por aplicação do disposto no artigo 11º, nº 2 do CP, sendo um dos crimes aí tipificados.

Em causa está uma decisão do Tribunal de Primeira Instância de absolver por ilegitimidade uma Cooperativa, pelo crime de falsificação de documentos. Foi interposto recurso desta decisão, através de um assistente no processo, invocando que a Cooperativa deveria ser condenada pelo crime que lhe é imputado, uma vez que a mesma não beneficia da exclusão de responsabilidade criminal prevista no artigo 11º nº2 do CP. Acrescentando que a exclusão descrita no artigo 11º nº2 do CP, só é concedida a pessoas coletivas públicas que exercem poderes de soberania e não às que beneficiam de estatuto de utilidade pública, por equiparação às instituições particulares de solidariedade social.

No presente acórdão o MP responde defendendo a improcedência do recurso, concordando com a sentença visto estar provado que a arguida Cooperativa beneficia do estatuto de utilidade pública.

A principal questão identificada pelo acórdão em análise é não mais do que saber se a cooperativa equiparada a uma instituição social (IPSS) de solidariedade social está ou não isenta de responsabilidade criminal.

Encontramos no DL nº 391/2007, de 13 de Dezembro, o regime jurídico da declaração de utilidade pública. Não prevê a atribuição de quaisquer poderes de autoridade pública às instituições que dele beneficiem, apenas concede um estatuto especial, que permite obter certos benefícios (por exemplo, isenções fiscais), em atenção ao interesse público da sua atividade.

É referido no acórdão, *“Parece-nos, pois, forçado, sem mais análise, equiparar o conceito de “pessoa colectiva de utilidade pública” ao de “pessoa colectiva no exercício de prerrogativas de poder público”. Se tivesse sido intenção do legislador fazer essa equiparação, bastava a remissão para uma designação consagrada há dezenas de anos*

¹⁰²Cfr. <http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/40dac030ee7878d6802582b700380095?OpenDocument>, consultado no dia 14 de novembro de 2018.

na lei e com regulamentação específica consolidada, o que permitiria a imediata identificação das entidades isentas de responsabilidade penal”.

O diploma que regulamenta a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas de direito público (Lei 67/2007, de 31 de dezembro), dispõe no seu artigo 2º nº1, que o exercício de prerrogativas de interesse público está relacionado com o exercício da função administrativa, que pressupõe o poder de autoridade próprio. Fazendo menção a outro acórdão, agora do Tribunal da Relação de Lisboa, de 3 de novembro de 2015 (processo 102/14.6T8FNC.L.I), que interpretou a norma da Lei 67/2007, de 31 de dezembro, referindo que apenas se refere ao desempenho de tarefas públicas para cuja a realização sejam outorgados poderes de autoridade.

Tendo assim como seguro que a exclusão prevista no artigo 11º nº2 do CP, só pode ser concedida às pessoas coletivas, públicas ou privadas, conforme for o caso, que, em relação ao concreto ato, tenham atuado no exercício de prerrogativas de poder público, que é o mesmo que dizer no exercício da autoridade pública. Ou seja, o que se mostra necessário não é a utilidade pública da função exercida pela pessoa coletiva, mas sim a forma de exercício da sua atividade, dotada de *ius imperium*.

Este entendimento, também é sustentado por Ana Cláudia Carvalho Salgueiro, *Exclusão da Responsabilidade Criminal das Entidades Públicas*¹⁰³, citando Susana Aires de Sousa, referindo que a alínea c) do artigo 11º do CP, entretanto revogada, se referia a pessoas coletivas que exercessem poderes de autoridade pública. Referenciando exemplos, de entidades que exercem prerrogativas de interesse público, por serem pessoas coletivas a quem o Estado entregou poderes de autoridade em diversas áreas, tais como Confederações Empresarias, com funções de regulação e Fundação para a Computação Científica Nacional, que gere o domínio web.

Encontra-se expresso no acórdão a concordância com os exemplos acima identificados, contrariamente os Juízes Desembargadores do Tribunal da Relação do Porto, não concordam com a extensão dos exemplos às IPSS, Misericórdias e Associações de Bombeiros, cujo traço identificativo em comum não é o exercício da autoridade pública, mas sim a prossecução de fins de interesse público, exercidos sob a forma privada, mas sem *ius imperium*. Esta interpretação que segundo os mesmos respeita o princípio constitucional da igualdade e se adequa à razão se ser da isenção da

¹⁰³Cfr.<https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/16793/1/Dissertação%20de%20Mestrado.pdf>, consultado no dia 24 de agosto de 2017;

responsabilidade criminal. Esta isenção não é uma vantagem que o Estado concede em troca do exercício de funções com utilidade pública, mas sim pressupõe e justifica o exercício de autoridade soberana, seja pelo Estado seja por outra entidade, uma vez que essa isenção implica a insusceptibilidade de prática de ações criminosas e a impossibilidade de aplicação de qualquer pena. Acrescentando que o exercício de funções privadas, igualitárias às de qualquer outra pessoa coletiva, ainda que de utilidade pública, não impõe a aplicação da isenção da responsabilidade criminal prevista no artigo 11º nº 2 do CP.

Conclui-se, em face ao que foi exposto pela procedência do recurso, considerando a cooperativa responsável criminalmente, não beneficiar a mesma da isenção da responsabilidade criminal prevista no artigo 11º nº 2 do CP.

Conclusões

Após esta exposição, sobre a responsabilidade criminal das pessoas coletivas públicas, cumpre-nos tecer às últimas considerações sobre esta temática.

No seguimento das recomendações da OCDE, surgiu a alteração ao artigo 11º do CP, através da Lei 30/2015, de 22 de abril, no sentido de que todas as entidades coletivas, incluindo também as empresas propriedade do Estado, e as empresas controladas pelo Estado, respondam criminalmente pelo crime de corrupção ativa no comércio internacional (artigo 7º da Lei 20/2008).

Em consonância com o que vem postulado no direito comunitário, através de Diretivas da União Europeia, ouve uma necessidade de implementação do critério de isenção de responsabilidade criminal de entidades públicas e equiparadas, no ordenamento jurídico português, através na norma prevista no artigo 11º nº 2 do CP. As avaliações internacionais a que o nosso país está sujeito, em matéria de combate ao terrorismo, branqueamento de capitais e corrupção, são preocupação constante das equipas avaliadoras, verificar se Portugal já perfilhou as medidas sugeridas pelos instrumentos de direito internacional.

O papel do Estado e de outras pessoas coletivas públicas abrange diversas áreas contratuais e negociais com os privados, sem que, abra mão da cobertura de autoridade de lhes é atribuída aquando a prossecução do interesse público. Dois pressupostos que fundamentam a ampla exclusão da responsabilidade criminal, prevista no artigo 11º do CP.

O sentido, necessidade e utilidade do critério de exclusão da responsabilidade criminal das entidades públicas e equiparadas, consagrado no artigo 11º nº 2 do CP, está em harmonia com o princípio da separação de poderes. Entendeu-se que o julgamento da administração pelos tribunais, é incompatível com o princípio da separação de poderes, devendo cada poder ser de tal forma independente do outro, sem que nenhum pudesse perturbar o seu funcionamento.

Atendendo às razões acima invocadas, para que o legislador penal português excluir a responsabilidade criminal dos entes públicos, poderá acrescentar-se o facto de sobre as mesmas ser problemático a aplicação das penas principais previstas, como a pena de multa e dissolução.

Outro argumento para a aplicação deste critério de responsabilidade criminal das pessoas coletivas públicas, funda-se na sua própria natureza e finalidade, quer assim

dizer, no interesse e prossecução do bem social. Mesmo que a entidade possa ser aproveitada e utilizada como meio para cometimento de crimes pelos seus dirigentes, circunstância diferente e especialmente prevista.

Atividade das pessoas coletivas propicia a que exista um risco inevitável de um aproveitamento do meio organizacional, e também das suas influências no mercado concorrencial, possibilitando a prática de ilícitos-típicos. Ou seja, as pessoas coletivas públicas na prática da sua atividade potenciam um sério risco de lesão de bens jurídicos, que não devendo ser desconsiderado. Devendo ser as mesmas responsabilizadas criminalmente, bem como os agentes individuais que atuam pela pessoa coletiva. A recorrência a medidas preventivas de modo a acautelar a possibilidade de lesão de bens jurídicos essenciais, bem como a fiscalização por parte da Administração destas entidades possibilitaria um direito penal mais equitativo e eficiente.

Quanto a nova redação do artigo 11º do CP, introduzida pela Lei 30/2015, a mesma incrementa diversos problemas interpretativos, que em casos concretos cria dificuldades de aplicação.

Parece-nos pacífico, aceitar em alguns casos, a exclusão da responsabilidade criminal do Estado, quer do ponto de vista dogmático, quer numa perspetiva politico-criminal. O Estado, enquanto instituição jurídica civilizacional da organização de uma comunidade, que tem como finalidade a prossecução do bem comum da sociedade. Uma vez que, o mesmo é detentor do *ius puniendi*, não deverá punir-se a si próprio, não podendo exercer o poder punitivo contra ele próprio. Em todos os casos, existe a necessidade de elaborar uma análise casuística aos tipos de crimes, pois poderá o Estado ser responsabilizado por crimes por si praticados, por exemplo nos crimes ambientais, em semelhança do que aconteceu no ordenamento holandês.

Num país em que o poder do Estado e do setor público tem um peso conhecido de todos, a solução preconizada no artigo 11º nº 2 do CP, atente à nova redação, tem a possibilidade de excluir a responsabilidade criminal de milhares de pessoas coletivas públicas e de empresas públicas e privadas, desde que recebam prerrogativas de poder público, não estando as mesmas devidamente tipificadas, continua a ser demasiado amplo e vasto o estabelecido pelo legislador penal.

Tal solução coloca diversos problemas de tratamento, contrariando os princípios de igualdade e livre concorrência, atendendo ao favorecimento de tais entidades em consequência da atribuição de um estatuto de entidade pública.

A exclusão da responsabilidade penal não pode derivar da forma jurídica ou da admissibilidade da prática de atos com poderes públicos. Assim, sempre que uma entidade pública empresarial cometer um ilícito deveria ser igualmente sujeita a responsabilidade criminal como qualquer pessoa de direito privado, não devendo excepcionar-se só por possuir forma jurídica de entidade pública. Pois se assim for, existe um tratamento diferenciado e injustificado.

As entidades públicas empresariais embora sejam consideradas pessoas coletivas públicas, com natureza empresarial, criadas pelo Estado, estão sujeitas às regras do direito privado, na medida em que visam o lucro.

O principal problema coloca-se com a exclusão da responsabilidade criminal das pessoas coletivas no exercício de prerrogativas de poder público. Neste caso concordamos com a corrente, que demonstra argumentos favoráveis para a possibilidade desta responsabilização criminal, excecionadas pelo artigo 11º nº 2 do CP¹⁰⁴, de forma mais restritiva, sob pena de criação de um regime legal arbitrário e díspar perante entidades bastante semelhantes e em situações concretas de responsabilidade iguais.

Uma entidade privada dotada de prerrogativas de poder público, pode desenvolver várias atividades que satisfaçam os seus interesses próprios, desenvolvidas no âmbito do mercado concorrencial, competindo com outros operadores económicos desprovidos de prerrogativas de poder público, violando o princípio da igualdade¹⁰⁵.

A ordem jurídica constitucional exige hoje uma igualdade através do direito (sentido material) e não uma igualdade na aplicação do direito (sentido formal). São as próprias normas do direito que criam uma igualdade de tratamento real “igual o que é igual e desigualmente o que é desigual”¹⁰⁶. Impondo um critério adotado pelo legislador igualitário e não arbitrário.

Contudo, as regiões autónomas, as autarquias públicas, as empresas públicas e outras pessoas coletivas de direito público passam a responder criminalmente pelos ilícitos-típicos cometidos, sempre que tenham agido sem as expressas prerrogativas de poder público.

¹⁰⁴ Mário Meireles, Jorge dos Reis Bravo, Teresa Serra, Pedro Fernández Sánchez e José de Faria e Costa.

¹⁰⁵ AMARAL, Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, 2015, p. 755.

¹⁰⁶ CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Almedina Coimbra, 2003 pp. 426 e 427.

O exercício de prerrogativas de poder público por uma das entidades consideradas públicas, constitui fundamento para afastar a suscetibilidade de imputação de responsabilidade criminal pelos factos ilícitos por si praticados, mesmo quando resulte de uma atividade totalmente alheia a qualquer necessidade pública.

Contudo não poderemos efetuar uma interpretação restrita das normais penais favoráveis, reduzindo o seu âmbito de incidência, e aumentando assim o seu campo de punibilidade, pois estaremos a atentar contra o princípio da legalidade e da culpa penal, consagrados no artigo 1º, 27º nº 1 e 29º nº1 da CRP. Resta-nos apenas aguardar futuramente pela ponderação do legislador penal.

Para SUSANA AIRES DE SOUSA¹⁰⁷, *“os principais argumentos invocados no sentido da possibilidade de punição das pessoas coletivas públicas, são por um lado, de natureza dogmática, assente na sua capacidade de delinquir e de formular uma vontade unitária; por outro lado de natureza político-criminal e criminológica ao acentuar-se não só a capacidade de decisão como a influência e poder que as pessoas coletivas públicas têm nem áreas tão fulcrais como a saúde pública, o meio ambiente, a economia, entre outras”*.

A nosso ver, concordando com os autores que se demonstram favoráveis com a responsabilização criminal das entidades públicas excecionadas pela lei, seria primordial, nesta matéria, realizar uma interpretação restrita, à exclusão as responsabilidade penal das pessoas coletivas públicas, que atuem no exercício de prerrogativas do poder público, sob pena de criação de regimes disparos e arbitrários perante entidades semelhantes e situações de responsabilidade criminal iguais.

Sem prejuízo disso, atendendo à impossibilidade constitucional de efetuar uma interpretação restritiva de normais penais favoráveis, indo contra o princípio da legalidade penal, consagrados no artigo 29º da Constituição da República Portuguesa, poderia ser admissível diminuir o seu campo de incidência e aumentar o seu campo de punibilidade.

A administração tem confiado a diversas entidades prerrogativas de poder público, mostrando-se difícil identificar dentro de tantas entidades a quem é concedido esse privilégio, minando a concorrência entre os operadores económicos, sendo o princípio da concorrência algo que o Estado promove, segundo o artigo 99º alínea a) da CRP.

¹⁰⁷ AIRES DE SOUSA, Susana, *Societas Publica (non) Delinquer Potest: ...*, disponível em: <https://apps.uc.pt/mypage/files/susanaas/675>, consultado em 13 dezembro de 2018, p.8.

Em suma, a exceção à regra da responsabilização das pessoas coletivas passa a assentar não na sua natureza pública, mas antes no exercício, pelas mesmas, de específicas prerrogativas de poder públicos, em que desde logo sobressairão os poderes de soberania.

Incongruentemente o legislador permite a responsabilização das entidades acima excluídas no domínio das leis penais extravagantes, onde não existem restrições, criando uma incompreensível dualidade de critérios, levando a que a doutrina sustente a inconstitucionalidade do artigo 11º, nº2 do Código Penal, violando o princípio da igualdade (artigo 13º da Constituição da República Portuguesa)¹⁰⁸.

A falta de conformidade dos direitos especiais com o regime geral do CP, é uma das dificuldades encontradas na aplicação deste instituto. Ocorrendo situações paradoxais, como por exemplo, a possibilidade de imputar a uma entidade pública responder sobre um crime de burla tributária, segundo o artigo 87º do RGIT, mas à mesma entidade não poderá ser-lhe imputado o crime de burla nos termos do artigo 217º do CP. Neste sentido, parece-nos que o legislador português deverá ter em conta estas situações de desigualdades, devendo optar por uma uniformização dos regimes de responsabilidade criminal das pessoas coletivas.

Neste sentido PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE e SUSANA AIRES DE SOUSA, consideram tal restrição se prende com a circunstância de a União Europeia ter optado por afastar em diversos instrumentos legislativos a responsabilidade penal dos Estados, das organizações internacionais de direitos públicos e das pessoas coletivas públicas quando atuem no exercício de prerrogativas de poder público¹⁰⁹.

Somando-se assim a este argumento outros, tais como afirmam MÁRIO PEDRO MEIRELES e SUSANA AIRES DE SOUSA: ao Estado cabe o exercício do poder punitivo, responsabilizá-lo criminalmente significaria que entidade punitiva e a entidade punida correspondiam; o Estado ao ser condenado pela prática de um crime poderia ser-lhe aplicada uma pena de multa, sanção essa que acabaria por em última instância “pesar no bolso” de todos os contribuintes; as pessoas coletivas públicas prosseguem interesses

¹⁰⁸ AIRES DE SOUSA, Susana, *Societas Publica (non) Delinquer Potest* disponível em: <https://apps.uc.pt/mypage/files/susanaas/675>, consultado em 13 dezembro de 2018, p. 4; MEIRELES, Mário Pedro, *A Responsabilidade penal das pessoas colectivas ou entidades equiparadas* in Revista Julgar, 2008, pp.124- 127.

¹⁰⁹ ALBUQUERQUE, Paulo Pinto, *Comentário do Código Penal à Luz da Constituição da República ...*, 2011, p.94;

¹⁰⁹ AIRES DE SOUSA, Susana, *Societas Publica (non) Delinquer Potest* disponível em: <https://apps.uc.pt/mypage/files/susanaas/675>, consultado em 13 dezembro de 2018, p. 9.

públicos, o que impossibilitaria que lhes pudesse ser aplicada uma sanção de encerramento ou interdição do exercício da sua atividade, caso assim fosse, os principais responsabilizados seriam os cidadãos.¹¹⁰

Parece-nos, que muito embora as recomendações do direito internacional indiquem no sentido de exclusão da responsabilidade criminal das pessoas coletivas públicas, cabe sempre ao legislador nacional a escolha do tipo de responsabilização que melhor se adaptará para acautelar as necessidades de prevenção. Cremos que poderia ter sido mais cauteloso aquando a delimitação dos critérios de responsabilização, aplicando por exemplo o que acontece no ordenamento jurídico francês, onde estabelece que somente as pessoas jurídicas (entidades coletivas com personalidade jurídica) são sujeitos de responsabilidade penal, à exceção do Estado; podendo as autarquias locais ser responsabilizada, no exercício da sua atividade de concessão de serviço público, por infrações cometidas através da prestação de serviço de transporte coletivos ou cantinas municipais, sempre que não decorram de prerrogativas de poder público.

É hoje comum, no âmbito do direito do ambiente, a possibilidade de uma autoridade administrativa aplicar coimas a pessoas coletivas públicas. Foi neste sentido o Parecer PGR nº 102/89, de 7 de março de 1991, estabelecendo a exclusão do conceito de pessoa coletiva pública, para efeitos do artigo 7º nº 1 e 2 do RGIMOS, não só o Estado como as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, como também a responsabilidade contraordenacional por violação de deveres por contraordenações com vista à realização de determinadas atribuições administrativas.

Devendo no futuro, ser adotado vários critérios delineadores do conceito de prerrogativas de poder público, previsto no artigo 11º nº 2 do CP, tarefa árdua a ser desenvolvida pela doutrina. Em última análise e para salvaguardar o efeito útil das normas legais *“entre duas interpretações possíveis da mesma norma há de necessariamente optar-se por aquela que a torna compatível com a Constituição, salvo se essa mesma interpretação se revelar como inequivocamente incompatível face à letra e ao espírito do preceito em causa”*¹¹¹.

¹¹⁰ AIRES DE SOUSA, Susana, *Societas Publica (non) Delinquer Potest* disponível em: <https://apps.uc.pt/mypage/files/susanaas/675> , consultado em 13 dezembro de 2018, p. 9; MEIRELES, Mário Pedro, *A Responsabilidade penal das pessoas colectivas ou entidades equiparadas* in Revista Julgar, 2008, p.124.

¹¹¹ Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional nº 90/88, processo nº 149/84.

Em suma da nossa interpretação, a definição legal de prerrogativas de poder público, cria diversos vazios de punição e privilégios injustificados. Não podendo esta exclusão da responsabilidade criminal decorrer da mera atribuição de prerrogativas de poder público, sob pena de uma violação séria ao princípio da igualdade. Com efeito, deveria ser adotado pelo legislador português, uma uniformização dos conceitos referentes à responsabilização das pessoas coletivas públicas, acompanhada de maior rigor legislativo, de forma a não criar desigualdades injustificadas.

Concordando com TERESA SERRA: *“A nossa distância relativamente aos outros também se mede pela legislação que produzimos...”*¹¹².

¹¹² SERRA, Teresa, *A responsabilidade criminal das pessoas colectivas*, artigo de opinião publicado no Semanário Expresso, de 29 de setembro de 2007.

Bibliografia

AIRES DE SOUSA, Susana, *Societas Publica (non) Delinquer Potest: Reflexões sobre a irresponsabilidade dos entes públicos no ordenamento jurídico Português*, disponível em: <https://apps.uc.pt/mypage/files/susanaas/675>, consultado em 13 dezembro de 2018;

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *A responsabilidade criminal das pessoas colectivas ou equiparadas*, in ROA, ano 66, nº2 setembro, Lisboa, 2006. Disponível em: http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe_artigo.aspx?idsc=50879&ida=50919, consultado em 13 de dezembro de 2018;

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *Comentário do Código Penal, à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Ed. Universidade Católica Editora, 2011;

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *Comentário do Código Processo Penal, à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Ed. Universidade Católica Editora, 2011;

ALFAIA, José, *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, Vol. I, Almedina, 1985;

Almeida, Miguel Santos, *Alterações relevantes em matéria penal*, Sérvulo, 2015, disponível https://www.servulo.com/xms/files/OLD/publicacoes/Updates_2015/Update_ContArb_MSA_Alteracoes_relevantes_em_materia_penal_30_04_2015.pdf, consultado em 22 novembro de 2018;

ALVES, Núbia Nascimento, *As exceções de punibilidade referidas no artigo 11º do Código Penal português e o caso das entidades prestadoras de cuidados de saúde*, in: *Comparticipação, Pessoas Coletivas e Responsabilidade: 11 estudos de direito penal e direito de mera ordenação social*, Coord. Teresa Pizarro Beleza; Frederico de Lacerda da Costa Pinto, Almedina, 2015;

AMARAL, Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Edição Almedina, 2015;

AMARAL, Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, Edição Almedina, 2016;

ANDRADE, Costa, *Bruscamente no verão Passado, a reforma do Código Processo Penal – Observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente*, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 137, 2008, nº 3950, Coimbra Editora, 2008;

ANDRADE, Manuel Domingues de, *Teoria geral da relação jurídica*, Vol. I Coimbra, Almedina, 1974;

ASSUNÇÃO, Filipa Vasconcelos de, *A responsabilidade penal das pessoas colectivas - em especial a problemática da culpa*, Dissertação de mestrado, 2010, disponível em <http://hdl.handle.net/10400.14/2390>, consultado em 22 agosto de 2018;

Bandeira, Gonçalo Melo, *Responsabilidade penal económica e fiscal dos entes coletivos, à volta das sociedades comerciais e sociedades civis sob a forma comercial*, Almedina, 2004;

BRAVO, Jorge dos Reis, *Critérios de imputação jurídico-penal de entes colectivos (elementos para uma dogmática alternativa da responsabilidade penal de entes colectivos)*, in *RPCC*, ano 13, nº 2, abril-junho, 2003;

BRAVO, Jorge dos Reis, *Direito Penal dos Entes Coletivos*, Coimbra Editora, 2008;

BRAVO, Jorge dos Reis, *Punibilidade vs. impunidade de “pessoas colectivas públicas”:* *A regra, a excepção e os equívocos – Um episódio da tensão entre o “público” e o “privado”*, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Ano 22, nº 3, julho - setembro, Coimbra Editora, 2012;

BRITO, Teresa Quintela de, *Responsabilidade criminal das pessoas jurídicas e equiparadas: algumas pistas para a articulação da responsabilidade individual e colectiva*, *Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão*, Volume II, Coimbra, Almedina, 2008;

BRITO, Teresa Quintela de, *Responsabilidade Criminal de entes coletivos. Algumas questões em torno da interpretação do artigo 11º do Código Penal*, in Revista Portuguesa de Ciência Criminal, ano 20, nº1 janeiro março de 2010, Coimbra Editora;

BRITO, Teresa Quintela de, *Fundamento da responsabilidade criminal de entes colectivos: articulação com a responsabilidade individual*, (Coord.) MARIA FERNANDA PALMA/AUGUSTO SILVA DIAS/PAULO de SOUSA MENDES, *Direito Penal Económico e Financeiro. Conferências do Curso Pós-Graduado de Aperfeiçoamento*, Coimbra: Coimbra Editora, 2012;

BRITO, Teresa Quintela, *Domínio da organização para a execução do facto: responsabilidade penal de entes colectivos, dos seus dirigentes e "actuação em lugar de outrem"*, Vols. I, Dissertação de Doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Julho 2012;

BRITO, Teresa Quintela de, *Questões de prova e modelos legais de responsabilidade contra-ordenacional e penal de entes colectivos*, in Direito Penal. Fundamentos dogmáticos e político-criminais. Homenagem ao Prof. Peter Hünérfeld, Coimbra: Coimbra Editora, 2013;

BRITO, Teresa Quintela de, *Questões de prova e modelos legais de responsabilidade contra-ordenacional e penal de entes colectivos*, também publicado em (Coord.) MARIA FERNANDA PALMA/AUGUSTO SILVA DIAS/PAULO DE SOUSA MENDES/CARLOTA ALMEIDA, *Direito da Investigação Criminal e da Prova*, Coimbra: Almedina, 2014;

BRITO, Teresa Quintela de, *Sumários de Direito Penal IV.*, 2014/2015, Sumário de 13.04.2015 e 20.04.2015, Lisboa, Abril de 2015;

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo, Vol. I, 10.ª ed. (reimpressão)*, Almedina, 2016;

CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Almedina Coimbra, 2003;

CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 4ª edição Revista e reimpressa, 2014;

COSTA, José de Faria, *A responsabilidade jurídico-penal da empresa e dos seus órgãos (ou reflexão sobre a alteridade nas pessoas colectivas à luz do direito penal)*, in RPCC, ano nº2, 1992;

COSTA, José de Faria, *Noções Fundamentais de Direito Penal*, 2ª Ed., 2009, Coimbra Editora;

CUNHA, José Manuel Damião da, *O conceito de funcionário, para efeito de lei penal e a “privatização” da Administração Pública. Uma revisão ao comentário ao art. 386º do Código Penal – Comentário Conimbricense do Código Penal*, Coimbra Editora, 2008.

DIAS, Augusto Silva e RAMOS, Vânia Costa, *O direito à não auto-inculpação (nemo tenetur se ipsum accusare) no processo penal e contra-ordenacional português*, Coimbra Editora, 2009

DIAS, Jorge de Figueiredo e OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito Administrativo*, 2ª Edição – Reimpressão, Centro de Estudos e Formação Autárquica, 2004.

DIAS, Jorge Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral, Questões Fundamentais; A Doutrina Geral do Crime*, tomo I, Coimbra Editora, 2007;

DIÉZ, Carlos Gómez-Jara, *Responsabilidad penal de todas las personas jurídicas? Una antecrítica al símil de la ameba acuñado por Alex Van Weezel*, *Política Criminal: Revista Electrónica Semestral de Políticas Públicas en Materias Penales*, Vol. 5, nº10 Dezembro de 2010;

DIÉZ, Carlos Gómez-Jara, *Autoorganización empresarial y autorresponsabilidad empresarial: Hacia una verdadera responsabilidad penal de las personas jurídicas*, *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, N.º 8, 2006;

DOELDER, V.H de, *Criminal liability of corporations – Netherlands*, 1996

ESTORNINHO, Maria João, *A fuga para o Direito Privado*, Almedina, 2009;

ESTORNINHO, Maria João, “*Organização Administrativa da Saúde – Relatório sobre o Programa, os Conteúdos e os Métodos de Ensino*”, Almedina, 2008;

FERNANDES, Luis Carvalho, *Teoria Geral do Direito Civil*, vol. I, 3ª edição Lisboa Lex, 2001;

FIDALGO, Mariana, *A pertinência do alargamento da responsabilidade criminal das pessoas coletivas, Reflexões e contributos para uma tutela jurídico-penal efetiva dos idosos*, in Revista Julgar, novembro 2016, disponível em <http://julgar.pt/wp-content/uploads/2016/11/20161106-ARTIGO-JULGAR-Alargamento-da-responsabilidade-criminal-das-pessoas-coletivas-Mariana-Fidalgo-v2.pdf>, consultada em 15 outubro de 2018;

GARCIA, M. Miguel e RIO, J. M. Castela, *Código Penal e Parte geral e especial, com notas e comentários*, Almedina, Coimbra, 2014;

GONÇALVES, Pedro, *Entidades privadas com poderes públicos. O exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas em funções administrativas*, Almedina, 2008;

GONÇALVES, Pedro Correia, *A responsabilidade por omissão dos administradores e gestores empresariais*, in *Revista portuguesa de ciência criminal*, Ano 19, nº 4, Outubro-Dezembro 2009;

LIMA, José António Farah Lopes, *Direito Penal Europeu*, 2007, disponível em <https://slidex.tips/download/direito-penal-europeu-direito-penal-europeu>, consultado em 24 de agosto de 2017;

LUHMANN, Niklas, *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen theorie*, Frankfurt: Suhrkamp, 1984.

MEIRELES, Mário Pedro, *A Responsabilidade penal das pessoas colectivas ou entidades equiparadas na recente alteração ao Código Penal ditada pela Lei 59/2007, de 4 de setembro: algumas notas*, in revista Julgar nº 5, 2008, disponível em <http://julgar.pt/wp->

<content/uploads/2016/05/09-Mário-Pedro-Meireles-Resp-Penal-Pess-Coletivas.pdf>,

consultado em 24 de agosto de 2017;

MEIRELES, Mário, *Pessoas Coletivas e Sanções Criminais: Juízos de Adequação*, Coimbra Editora, 2006;

MENDES, João de Castro, *Teoria Geral do Direito Civil, Vol. I*, Lisboa, AAFDL, 1978;

MIRANDA, Jorge, *Curso de Direito Internacional Público*, 3ª edição, Principia, 2006;

MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, Reimpressão, 2003;

PINTO, Carlos Alberto Mota, *Teoria Geral do Direito Civil*, Coimbra Editora, 2012;

ROCHA, Manuel António Lopes, *A responsabilidade penal das pessoas colectivas – Novas perspectivas*, in DPEE: textos doutrinários, Vol. I, Coimbra Editora, 1998.

SALGUEIRO, Ana Cláudia Carvalho, *Exclusão da Responsabilidade Criminal das Entidades Públicas*, Universidade Católica do Porto, 2014, disponível em <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/16793/1/Dissertação%20de%20Mestrado.pdf>, consultado no dia 24 de agosto de 2017;

SERRA, Teresa, *Establishing a basis for criminal responsibility of collective entities: a commentary*, Criminal responsibility of legal and collective entities, International Colloquium Berlin 1998, Edition Iuscrim, Freiburg;

SERRA, Teresa e SÁNCHEZ, Pedro Fernández, *A Exclusão de Responsabilidade Criminal das Entidades Públicas – Da Inconstitucionalidade dos n.ºs 2 e 3 do art. 11.º do Código Penal*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. IV, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Coimbra Ed., 2010;

SERRA, Teresa, *A responsabilidade criminal das pessoas coletivas*, artigo de opinião publicado no Semanário Expresso, de 29 de setembro de 2007;

SILVA, Germano Marques da, *Responsabilidade penal das pessoas coletivas. Alterações ao Código Penal introduzidas pela Lei nº 59/2007, de 4 de setembro*, in Revista do CEJ, Jornadas sobre a revisão do Código Penal, nº 8, 1º semestre 2008;

SILVA, Germano Marques da, *Responsabilidade penal das sociedades e dos seus administradores e representantes*, Editorial Verbo, 2009;

SILVA, Isabel Marques da, *Responsabilidade Fiscal Penal Cumulativa – das sociedades e dos seus administradores e representantes*, Universidade Católica, Lisboa 2000;

SIMÕES, Euclides Dâmaso, *Breves notas à Lei 30/2015, contra a corrupção*, in Revista Julgar, 2015, disponível em http://julgar.pt/wp-content/uploads/2015/04/20150425-ARTIGO-JULGAR-Breves-Notas-Lei-30_2015-contra-a-corrupção-Euclides-Dâmaso-Simões.pdf, consultada em 15 novembro de 2018;

SOUSA, João Castro e, *As pessoas colectivas em Face do Direito Criminal, e do chamado direito de mera ordenação social*, Coimbra Editora, 1985;

TEIXEIRA, Carlos Adérito, *A pessoa colectiva como sujeito processual: ou a "descontinuidade" processual da responsabilidade penal*, in Revista CEJ, nº8, 2008;

TORRÃO, Fernando, *Societas Delinquere Potest? – Da responsabilidade individual e colectiva nos “crimes de empresa”*, Almedina, Coimbra, 2010;

VIANA, João Matos, *A autoria na criminalidade de empresa*, dissertação de mestrado, 2007.

Jurisprudência

Acórdão do Tribunal Constitucional nº 90/88, processo nº 149/84, de 19 de abril de 1988, disponível em https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/asearch/374846/details/maximized?emissor=Tribunal+Constitucional&print_preview=print_preview&types=JURISPRUDENCIA&search=Pesquisar , consultado no dia 11 de outubro de 2017;

Acórdão do Tribunal Constitucional nº 213/95, Processo nº 479/93, de 20 de abril de 1995, disponível em http://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst_main.php?ficha=11078&pagina=369&nid=7715, consultado em 14 de novembro de 2018;

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 25/10/2006, Processo nº 06P2672, de 25 de outubro de 2006, disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/67a409c9ba5c887380257264004eea4c?OpenDocument> , consultado no dia 2 de janeiro de 2020;

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, Processo n.º 357/03.1.GBMCN.P1.S1., de 26 de janeiro de 2011, disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/0e1d682262d7d30c80257894003c968e?OpenDocument>, consultado em 14 de novembro 2018;

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 13/06/2018, Processo nº 1535/13.0TDPRT.P1, de 16 de junho de 2018, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/40dac030ee7878d6802582b700380095?OpenDocument>, consultado no dia 14 de novembro de 2018;

Páginas de Internet

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/?qid=1579347547522&uri=CELEX:51999XG0331> , consultado em 15 de janeiro de 2020.

http://www.dgpj.mj.pt/sections/politica-legislativa/anexos/legislacao-avulsa/revisao-do-codigo-penal/downloadFile/attachedFile_f0/Proposta_de_Lei_98-X-2.pdf?nocache=1205856345.98
consultado em 15 de dezembro de 2018.

<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/627799/details/maximized> , consultado em 15 de dezembro de 2018.

<https://dre.pt/pesquisa//search/277832/details/normal?q=DecretoLei+n%C2%BA460%2F1977%2C%20de%20+7+de+novembro> , consultado em 15 de dezembro de 2018.

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/277832/details/normal?q=DecretoLei+n%C2%BA460%2F1977%20%2C%20de+%207+de+novembro> , consultado em 15 de dezembro de 2018.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004F0068&from=LV>, consultado em 15 de dezembro de 2018.

http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_penal_sobre_corrucao.pdf , consultado em 15 de dezembro de 2018.